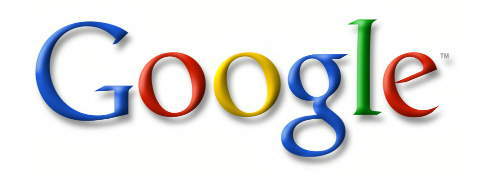
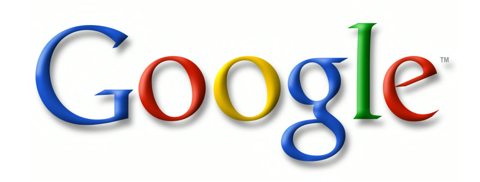






LES MINISTRES

LEUR RÔLE

ET LEURS ATTRIBUTIONS

DANS

LES DIFFÉRENTS ÉTATS ORGANISÉS

IMPRIMERIE
CONTANT-LAGUERRE



BAR-LE-DUC

LES

MINISTRES

LEUR RÔLE

ET LEURS ATTRIBUTIONS

DANS

LES DIFFÉRENTS ÉTATS ORGANISÉS

PAR

HENRI HERVIEU

DÉPUTÉ

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

ANCIEN ÉLÈVE DE L'ÉCOLE DES CHARTES

PARIS

LIBRAIRIE

DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS

ET DU JOURNAL DU PALAIS

L. LAROSE, ÉDITEUR

22, RUE SOUFFLOT, 22

1893

CHAPITRE PREMIER.

§ I.

DES DIFFÉRENTES FORMES DE GOUVERNEMENT.

L'anarchie, comme son nom l'indique, est l'absence de tout gouvernement. Elle est le plus actif agent de destruction d'une société organisée. Quand elle naît, c'est la mort qui succède à la vie dans toute association politique jusque-là prospère. Elle ébranle les assises fondamentales d'une nation sans rien proposer pour les réédifier. Elle fait disparaître le pouvoir, mais en anéantissant toute puissance, même la puissance populaire, qu'elle soit directe ou déléguée, elle anéantit du même coup l'unité des forces vives du pays, elle le livre sans défense à ses ennemis du dedans comme à ceux du dehors. Aussi, après Platon et après Cicéron (1), d'Aguesseau (2), Montesquieu (3), et plus près de nous encore : Portalis, Lamennais et Lamartine ont-ils éloquemment affirmé qu'aucune nation ne peut vivre si elle ne place à sa tête un gouvernement. « Une société ne saurait subsister sans un gouvernement, » a dit Montesquieu. « il ne saurait y avoir de nation acéphale, » a écrit d'Aguesseau.

Mais si ce principe est universellement admis; s'il est un dans son essence, il est multiple dans ses manifestations, car les formes de gouvernement varient à l'infini. Elles prenaient, dans l'antiquité, les noms d'aristocratie, de démocratie, d'o-

(1) *De Legibus*, liv. III, 1.
(2) *Institution au droit public*, 2e partie.
(3) *Esprit des lois*, liv. I, chap. III.

chlocratie (1), d'oligarchie, de polyarchie, etc. Aujourd'hui, bien que quelques-uns de ces noms aient été conservés, les gouvernements ont reçu des appellations moins archaïques. On emploie généralement, pour les désigner, les expressions de monarchies absolues, de monarchies tempérées, constitutionnelles, parlementaires ou représentatives, de républiques.

Autant d'États, autant d'organisations politiques; aussi a-t-on pu dire avec vérité qu'on en est encore à chercher une juste classification des formes de gouvernement et à discuter la dénomination propre à chacune d'elles.

Montesquieu ne distinguait que trois gouvernements : le républicain, le monarchique, le despotique.

Le républicain, disait-il, est celui où le peuple, en corps, ou seulement une partie du peuple, a la souveraine puissance; le monarchique est celui où un seul gouverne, mais suivant des lois fixes et établies, au lieu que dans le despotique un seul, sans loi et sans règle, entraîne tout par sa volonté et par ses caprices.

Depuis Montesquieu, des classifications et des dénominations nouvelles ont encore été introduites et admises, mais mal définies, pour la plupart, elles n'ont servi qu'à obscurcir la théorie des notions politiques et à en accroître les difficultés.

On peut, toutefois, affirmer que, dans les pays organisés de l'Europe ou du Nouveau-Monde, il n'existe plus, en fait, que trois sortes de gouvernements : des gouvernements absolus, des gouvernements monarchiques : simplement constitutionnels ou nettement parlementaires; des républiques unitaires ou fédérales.

Les gouvernements absolus, ainsi que leur nom l'indique, sont ceux où le chef de l'État ne connaît d'autre frein à son pouvoir que sa volonté et sa conscience. Leur nombre diminue de jour en jour. On peut même s'étonner, au premier abord, que des nations entières continuent encore à être dépourvues de lois qui les protègent contre les entraînements possibles de leurs souverains. Mais pour peu qu'on y réfléchisse, cet étonnement disparaîtra. Il y a juste un siècle les Français, par l'organe de leurs mandataires, avaient tout au plus le droit

(1) Suivant Polybe qui a inventé ce mot, il y a trois bons gouvernements : la royauté, l'aristocratie et la démocratie; trois mauvais : la monarchie, l'ochlocratie (ou démagogie) et l'oligarchie. — Voir aussi *Politique d'Aristote*, liv. III, édition Barthélemy Saint-Hilaire.

de remontrances, et encore ce droit, sous la vieille monarchie, était-il le plus souvent exercé par un corps à la nomination du Roi : le Parlement, en l'absence des États (1) généraux, qu'on ne convoquait qu'avec répugnance. Ce n'était qu'accidentellement, en effet, que ces assemblées solennelles étaient appelées à traiter, de concert avec le roi, les grandes questions politiques du moment. Le roi ne leur faisait cet honneur que lorsqu'il se sentait embarrassé ou compromis; que lorsque, manquant d'argent, il était nécessaire qu'on lui votât des subsides, des tailles, des aides ou des maltôtes, des impôts en un mot; que lorsque, pour faire triompher une mesure, il avait besoin de ce semblant d'opinion publique, qui permet à un chef d'État de s'attribuer les apparences d'un souverain soucieux de l'avis et des vœux de ses sujets (2). Ainsi, à part quelques cas, comme ceux que nous indiquons, jamais le pays n'était appelé à manifester sa pensée dans des assemblées périodiques. Deux fois, à peine, dans tout le cours de notre histoire nationale, sous Philippe le Long, aux États généraux de 1319 et sous le roi Jean à ceux de 1355-1357, où Étienne Marcel joua un rôle si prépondérant, constate-t-on le désir hautement manifesté par la nation ou par le roi, d'établir des assemblées représentatives des trois ordres où auraient été constamment discutées les affaires les plus considérables du pays. Mais ce ne fut là qu'un réveil passager de l'opinion réclamant, sinon la direction, du moins une participation effective au gouvernement du pays. Le roi seul gouvernait et régnait; il octroyait une multitude de franchises à des villes, à des communes, à des corporations, mais jamais il n'accordait une liberté d'ensemble s'appliquant à la totalité du pays; il ne permettait pas à une représentation nationale, capable de contrôler les actes du gouvernement, de s'organiser à l'état permanent. De 1614 à 1789, les États généraux ne furent pas réunis et à cette dernière date, une seule nation avait des institutions libres, institutions, qu'on désespérait de voir se généraliser. Aujourd'hui, presque tous les États de l'Europe et de l'Amérique à l'exemple de l'Angleterre et ensuite des enseignements de la Révolution française ont conquis leur indépendance. Ces États, à l'opposé des gouvernements

(1) Henri Hervieu, *Recherches sur les premiers États généraux.*

(2) G. Picot, *Histoire des États généraux.* Collect. de Mayer et de Lalourcé et Duval sur les États généraux.

précédents, ont pour principe fondamental, des actes appelés Chartes ou Constitutions où sont nettement définis les devoirs et les droits du chef de l'État, ses attributions, l'exercice et la limite de sa puissance.

La première condition d'existence de ces sortes d'États, c'est la séparation des pouvoirs, c'est-à-dire la séparation absolue des pouvoirs législatif et exécutif, auxquels il faut ajouter le pouvoir judiciaire si l'on admet la théorie de Montesquieu, déjà entrevue par Aristote et plus tard développée par Locke.

En effet, dès le début de sa constitution d'Angleterre, Montesquieu s'exprime ainsi : « Il y a dans chaque État, trois sortes de pouvoirs : la puissance législative, la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil. »

Ainsi, suivant Montesquieu, le pouvoir judiciaire est un troisième pouvoir et non plus simplement la troisième branche de l'exécutif, dont le gouvernement et l'administration sont les deux premières.

Ce système n'est plus guère admis aujourd'hui et tout le monde est d'accord pour ne reconnaître que deux pouvoirs distincts : le premier qui, recevant mission de faire la loi, délibère; le second, qui, chargé de l'appliquer, exécute.

C'est là la division nécessaire. Si elle n'existe pas, on retombe dans l'arbitraire.

Mais l'application du principe de la séparation des pouvoirs peut être envisagée à deux points de vue fort différents, et en fait elle l'a été. Dans un premier système, on assure l'indépendance des deux pouvoirs en présence avec la préoccupation de ne plus laisser entre eux aucune espèce de lien. C'est le système cher à Jean-Jacques Rousseau, et après lui à Barnave, à Pétion, à Robespierre, à Siéyès, qui professaient cette théorie poussée jusqu'à ses dernières conséquences qu'il n'existe dans l'État que deux pouvoirs : l'un qui commande, l'autre qui obéit; c'est-à-dire l'un qui fait la loi, l'autre qui l'exécute. Or, cette théorie est étroite et peu fondée malgré ses dehors de rigueur philosophique. Même quand les pouvoirs sont séparés absolument, celui qui agit fait plus qu'agir, il fait même plus qu'exécuter : il conçoit et il veut. Quand un ministre poursuit l'exécution d'un traité, quand il envoie une circulaire ou des instructions, quand il procède aux choix qui précèdent les nominations, il fait plus qu'obéir à la loi, il

fait acte de volonté. Il fait plus qu'administrer, il gouverne. C'est ce qu'on a immédiatement saisi dans le second système, celui qu'on a appliqué dans les nations du Nouveau-Monde, où existe à l'état de réalité gouvernementale le principe de la séparation des pouvoirs. Là, les deux puissances : législative et exécutive ont été radicalement séparées, il est vrai, mais on n'a dit à aucune des deux : l'une commandera, l'autre obéira. Après avoir creusé le fossé de manière qu'il ne pût être franchi, on a dit aux deux pouvoirs : vous serez égaux; l'un fera la loi, l'autre l'exécutera et gouvernera.

Dans un grand nombre de pays, cependant, on a voulu tempérer encore la rigueur de cette formule, car on l'a trouvée trop absolue. Préserver l'un des pouvoirs des empiètements de l'autre, c'était bien le but poursuivi; mais cette précaution poussée à l'excès, pouvait devenir un péril. Quand il n'y a plus aucun lien de droit entre des pouvoirs égaux et souverains chacun dans son domaine, il est à craindre qu'ils se prévalent de leur indépendance jusqu'à l'intransigeance et que de cette situation naissent de violents conflits entre deux autorités qui, pour être séparées, doivent cependant avoir entre elles des rapports suivis et répétés.

De là est né un système mixte et conciliateur; le régime représentatif, puis le système parlementaire.

C'est celui qu'ont adopté, tout en lui donnant une plus ou moins grande étendue, la plupart des constitutions européennes. Conservant à leur base, comme la condition même de leur existence, la séparation rigoureuse et absolue des pouvoirs, elles ont, en même temps, proclamé que l'exécutif aurait une certaine part à l'œuvre législative, et que le pouvoir législatif serait associé à celle de l'exécutif. Quant aux limites de leurs attributions, elles ont été solennellement déterminées dans chaque constitution, de façon à empêcher tout empiètement et toute confusion.

Voilà le caractère capital des gouvernements constitutionnels. En voici maintenant les caractères dérivés.

Dans chacun d'eux, on rencontre une Chambre issue du suffrage restreint ou du suffrage universel, qui est chargée de faire la loi. En face d'elle, et responsables devant elle, des ministres chargés de l'exécution de la loi.

Au-dessus, un chef d'État.

Puis à côté de la Chambre et coexistant avec elle, dans la plupart des pays, une autre Chambre, composée de membres

pas un vain mot, il faut qu'à tout moment, à toute heure, le pays puisse dire, par la voix de ses représentants, au gouvernement qui doit l'écouter, que sa conduite, que son mode de direction des affaires publiques, ne répondent pas aux vœux et aux aspirations de la nation. Or, quoi de plus illusoire, de plus décevant que la responsabilité concentrée sur la tête d'un souverain à l'exclusion de ses ministres, surtout quand ce souverain est héréditaire? N'est-il pas, de tous points, inadmissible qu'un seul homme ait une force intellectuelle assez grande, une force physique et morale assez étendue pour être, à bon droit, responsable de toutes les fautes qu'il peut commettre à l'intérieur et à l'extérieur. « Non, cela est impossible à concevoir, s'écrie Prévost-Paradol (1), de sorte que la seule responsabilité vraiment encourue par celui qui revendique un tel rôle avec ses privilèges et avec ses périls, c'est d'avoir entrepris sciemment une tâche qui dépasse les forces humaines. Cette responsabilité exclusive du souverain serait donc tout d'abord une injustice si elle était appliquée, mais comme elle est évidemment inapplicable dans la pratique, il est impossible de la considérer autrement que comme une fiction destinée à couvrir le pouvoir absolu d'une ombre d'équité en le décorant d'une apparence de garantie. Quand il s'agit du pouvoir suprême, les termes même d'*hérédité* et de *responsabilité* s'excluent puisque l'une de ces deux choses ne peut exister qu'aux dépens de l'autre. Qu'est-ce que l'hérédité et que devient la stabilité qu'on y recherche, si la mise en action de la responsabilité du souverain peut à tout moment venir l'interrompre? Et comment, d'autre part, cette responsabilité pourrait-elle être appliquée sans porter atteinte au droit héréditaire? De plus, cette responsabilité est évidemment si fictive qu'il n'est jamais entré dans l'esprit de personne d'en prévoir et d'en réglementer l'exercice. Une loi pour la mise en accusation du souverain encore régnant, un accusateur, des juges, l'exécution d'un tel arrêt quel qu'il fût, sans bouleversement dans l'État, sont de telles chimères que nul législateur jouissant de sa raison n'y arrêtera sa pensée. »

Si le souverain est seul responsable, il arrivera, en effet, de deux choses l'une; ou il se soumettra aux observations, à la volonté du pays, mais ce sera le cas le plus rare, car il n'ignorera pas que sa responsabilité, par sa nature même,

(1) Prévost-Paradol, *La France nouvelle : Du ministère.*

brave toute sanction parlementaire, ou il refusera d'y faire droit et alors le pays, livré à lui-même, sans moyen d'action légale, violera les lois existantes, éprouvera le besoin de se donner une constitution s'il n'en existe qu'un semblant et fera une révolution. La responsabilité d'un chef d'État héréditaire vis-à-vis de la nation est donc la négation de toute responsabilité. La seule responsabilité réellement efficace, c'est la responsabilité ministérielle.

Cette théorie du droit parlementaire, celle qu'on a appelée la théorie anglaise du gouvernement représentatif, n'a pas été admise en France sans discussion; presque tout le parti constitutionnel la combattait en 1814 et en 1815 avec une ardeur extrême et l'on vit, à la Chambre des députés, M. Royer-Collard déclarer « que la Chambre n'était qu'un pur conseil; que le véritable souverain, à ses yeux, c'était le roi, qu'à lui seul devait appartenir la solution définitive et qu'il ne devait jamais être exclu du Gouvernement. » Avec M. Royer-Collard, M. Guizot fut le défenseur le plus en vue de cette opinion. Dans un ouvrage intitulé : *Du gouvernement représentatif et de l'État actuel de la France*, il disait : « Les institutions représentatives ont pour objet de contenir le pouvoir royal dans des bornes légales et de lui ôter la puissance de mal faire; mais après avoir ainsi assigné à l'autorité souveraine des conditions et des limites, elles la placent entre les mains du roi seul, dans toute sa liberté, dans toute sa plénitude, » et plus loin il ajoutait : « C'est le roi qui veut et qui agit, qui *seul a le droit de vouloir et le pouvoir d'agir. Les ministres sont chargés d'éclairer sa volonté;* c'est pour eux non seulement un devoir, mais une nécessité qui leur est imposée par leur situation. *Sans sa volonté ils ne sont rien, ne peuvent rien*, et quiconque prétend *distinguer les ministres du roi, ne travaille en fait qu'à les désunir.* » Cette opinion, que partageait aussi M. de Serres, n'admettait, comme on peut s'en rendre compte, qu'un régime représentatif rudimentaire et peu étendu. Les pouvoirs du Parlement étaient renfermés dans d'étroites lisières, son droit de contrôle des plus restreints, et M. Guizot n'hésitait pas à dire, que ses résistances seraient toujours promptement vaincues par l'exercice du droit de dissolution dont on espérait peut-être se faire une arme contre lui. Quelle était la conséquence de ce système? C'est que, comme un régime politique penche toujours du côté où l'emporte son principe, la balance des pouvoirs n'était plus exac-

tement respectée et que la royauté ayant toujours le dernier mot, les décisions des Chambres étaient, la plupart du temps, frappées d'une inévitable caducité. Et cependant, malgré l'excessive timidité de ces théories, il y avait encore quelque courage à les soutenir, car c'était l'époque où les idées de M. de Bonald, de M. de Maistre et de M. Fiévée, étaient seules en faveur auprès des princes et de la cour. M. de Bonald (1), qui échafaudait toute sa théorie sur ces trois mots : *cause*, *moyen* et *effet*, tirait de ces prémisses la conclusion suivante : la *cause :* c'est le pouvoir d'institution divine, or, ce pouvoir, qui le détient? Le roi qui gouverne et légifère; le *moyen :* ce sont les ministres recrutés parmi les membres de la noblesse au gré du roi; l'*effet :* ce sont les sujets qui n'ont d'autre mission que d'obéir. M. de Bonald affirmait, d'ailleurs, que les chartes et les constitutions ne pouvaient avoir d'autres conséquences que de mener nécessairement aux plus affreuses catastrophes. Bossuet, à ses yeux, avait fait preuve de la plus large clairvoyance, en « faisant émaner l'autorité royale de Dieu même, dont les rois sont les lieutenants et les ministres, comptables à lui seul de l'usage qu'ils font du pouvoir. » Et comme si cet exposé de principes eût été insuffisant, M. de Bonald superposait au seul pouvoir qu'il reconnût, un pouvoir d'essence supérieure et divine : le pouvoir du pape.

M. de Maistre (2) soutenait avec plus de chaleur, plus de talent dans le style, mais moins de rigueur dans le raisonnement, les doctrines professées par M. de Bonald. Pour lui aussi, il n'y avait qu'un pouvoir unique qui ne devait subir aucune atteinte, qui ne devait pas être partagé pour ne point être amoindri : le pouvoir du roi par délégation divine. Il se déclarait l'adversaire de toute constitution et soutenait qu'un peuple n'est jamais mûr pour la liberté. Un autre écrivain s'était joint aux précédents, c'était M. Fiévée (3). Aux arguments et aux principes que nous venons d'exposer et qu'il partageait pleinement, il ajoutait des attaques répétées contre la constitution anglaise en affirmant que les quelques bons résultats qu'elle avait pu produire étaient dus non au mode de gouvernement qu'elle comporte, mais au système de décentralisation qui y domine. Ces principes, empruntés aux

(1) De Bonald, *Théorie du pouvoir.*
(2) *Essai sur le principe générateur des constitutions politiques.*
(3) *Correspondance politique et administrative.*

siècles passés, rencontrèrent, dès leur réapparition en 1814, un adversaire des plus déterminés et des plus redoutables (1), dans la personne de Benjamin Constant. Ce publiciste luttait en faveur du système parlementaire. Aux trois pouvoirs reconnus par Montesquieu il en ajoutait un quatrième, le pouvoir royal héréditaire auquel il donnait une place à part à côté du pouvoir exécutif et dont il faisait un pouvoir neutre et arbitral.

« Les trois pouvoirs, disait-il, sont trois ressorts qui doivent coopérer, chacun dans sa partie, au mouvement général, mais, quand ces ressorts dérangés se choquent, s'entrecroisent ou s'entravent, il faut une force neutre en quelque sorte, qui les remette à leur place. »

En vertu de ces propositions, Benjamin Constant concluait à la responsabilité la plus large, à l'inviolabilité absolue du roi, au maintien du droit de sanction, à la faculté pour les ministres de faire partie de l'une ou l'autre des deux Chambres, à l'attribution de l'initiative au pouvoir législatif aussi bien qu'au pouvoir exécutif. Ces idées fortement déduites, bien enchaînées et bien exprimées, eurent un retentissement considérable; Benjamin Constant fit école. A sa suite, un publiciste distingué, M. Boyer-Fonfrède (2), livra au public un travail intéressant où il entrait plus profondément encore que son devancier dans la voie nouvelle. De toutes parts, des esprits timides peut-être, mais assurément libéraux, ceux qui avaient autrefois condamné les excès révolutionnaires au même titre que les tendances absolutistes, se ralliaient autour de Benjamin Constant. MM. de Lanjuinais, de Tracy, Lafayette, entrevoyaient déjà avec lui la possibilité d'introduire en France un régime véritablement parlementaire où la monarchie ne serait plus, comme chez nos proches voisins, qu'une souveraineté honoraire, entourée de prérogatives et de respect, où le chef de l'État n'aurait plus aucun rôle actif à jouer. Pour des raisons personnelles et aussi en présence du succès qui accueillait le système de Benjamin Constant et de ses amis, des ultra-royalistes convaincus et éclairés, Chateaubriand en tête, déclaraient qu'ils n'y étaient plus opposés (3), et, en 1816, le grand écrivain pro-

(1) *Réflexion sur la constitution et la distribution des pouvoirs. Principes de politique.*
(2) *Des avantages d'une constitution libérale.*
(3) *La monarchie selon la charte.*

clamait que le roi devait être assuré de l'inviolabilité, et que, pour cela, les ministres ne devaient pas être de simples exécuteurs de la volonté royale, mais des hommes libres de leurs jugements et maîtres de leurs actions, qu'ils devaient appartenir aux Chambres et leur rendre compte de leurs actes, qu'ils devaient enfin être solidaires et que leur initiative devait avoir pour contre-poids celle des Chambres elles-mêmes.

Ces dernières, suivant lui, devaient jouir, en outre, du droit d'amendement le plus étendu. Enfin, pour couronner l'œuvre, il appelait de tous ses vœux la liberté de la presse sans laquelle, disait-il, le gouvernement représentatif n'existe pas.

M. Fiévée, revenu à des sentiments plus libéraux tout en restant fidèle à ses anciennes convictions monarchiques, et M. de Vitrolles appuyaient l'opinion de Chateaubriand. Mais, chose en apparence singulière, MM. Guizot et Villemain la combattaient en leur qualité de partisans de la prérogative royale. Nous ne reviendrons pas sur les opinions du premier qui sont suffisamment connues. Nous dirons seulement quelques mots de celles du second. Pas plus que M. Guizot, M. Villemain ne séparait le pouvoir royal de l'action exécutive, quelque tempéré qu'il dût être par la responsabilité ministérielle, mais c'est surtout aux royalistes, partisans de la forme parlementaire, qu'il s'attaquait; et il dénonçait ce parti comme « accédant à la forme extérieure de la charte pour en détruire le fond. »

En dehors de ceux qu'on a appelés les *doctrinaires*, Chateaubriand rencontrait encore devant lui, comme il était naturel, les défenseurs irréductibles des théories de MM. de Bonald et de Maistre, c'est-à-dire, MM. de Montlosier et de Saint-Roman, sans oublier le cardinal de La Luzerne qui soutenait que les « ministres ne sont que les serviteurs du roi. » C'étaient aussi ces mêmes royalistes qui prétendaient établir *le gouvernement consultatif*, c'est-à-dire un régime où le roi aurait été le seul représentant de la nation, les Chambres, des conseils élus avec la permission du roi pour lui donner leur avis sur des questions exclusivement locales, mais condamnés à rester étrangers à la marche générale des affaires publiques et à n'exercer aucune influence sur la nomination ou la chute des ministères. Cette dernière théorie de gouvernement, très en faveur à la cour de 1816, ressemblait par certains côtés à

[illegible] ... du ... en Prusse. Les ministres ne sont ... les porte-paroles ... [illegible] ... responsabilité ... propre. Le seul ... réservé aux Chambres est ... les lois et ... des ... [illegible] ... autres pouvoirs. ... les efforts faits ... pouvoir législatif ... pouvoir exécutif ... [illegible] ... le premier.

La lutte commencée ... en 1815 ... avec des fortunes diverses jusqu'à ... de Charles X. Mais ... ne fut qu'à partir de 18.. que le régime parlementaire reçut son entier développement. [illegible] ... ministérielles, son complet épanouissement. Il sera tenu ... à M. Thiers, même par les adversaires de sa politique, d'avoir défendu ces principes, de s'en être fait le représentant pendant ses ministères, le défenseur dans l'opposition et d'en avoir assuré l'application sincère pendant sa présidence.

Ainsi l'introduction en France du système des garanties politiques est de date relativement récente. Pourquoi l'Angleterre a-t-elle précédé tous les autres pays dans cette voie? Parce que la vie politique y a toujours été en haute estime, parce que les Anglais : barons comme roturiers, ont conquis par tous les moyens pacifiques ou même à la pointe de l'épée quand ceux-ci ne suffisaient plus, les chartes [2] de leur émancipation, les traités passés entre le peuple et le souverain pour préciser les limites de la soumission de l'un et l'étendue des pouvoirs de l'autre. Mais ce que l'aristocratie anglaise a fait pour elle et pour le peuple anglais, jamais la vieille aristocratie française ne l'a fait pour le peuple français; c'est pour elle seule et dans son seul intérêt quelles que fussent, au reste, sa vaillance et sa générosité, qu'elle agissait et qu'elle contractait; aussi le jour où la nation s'est levée, le jour où sortant de son long assoupissement elle a brisé ses chaînes, elle a réclamé tout d'une pièce et non sans violence ce que les Anglais avaient acquis patiemment et successivement, grâce

1 Rescrit royal prussien du 4 janvier 1882. — Discours de M. de Bismarck sur les matières constitutionnelles.

2 Stubbs, *The constitutional history of England in its origin and development*; Glasson, *Hist. des institutions*, etc., *de l'Angleterre*.

au concours de la noblesse. L'œuvre d'un moment a dû établir chez nous, ce que l'œuvre du temps avait organisé chez nos voisins d'une façon plus lente, mais aussi plus mûre et plus réfléchie.

Aussi bien, est-ce un anglais, et un anglais contemporain, un écrivain illustre, M. Stuart Mill, qui, le premier a tracé les règles précises du parlementarisme. Il s'est efforcé et il a réussi à démontrer que, dans un gouvernement représentatif, la suprématie doit toujours appartenir aux représentants du peuple, mais que la différence est profonde entre ces deux attributions : contrôler les actes du gouvernement ou les accomplir réellement : « Le même homme ou le même corps [1], dit-il, peut être capable de tout contrôler, mais ne peut pas tout faire et dans bien des cas moins il essaiera d'agir par lui-même et plus son contrôle sur toutes choses sera satisfaisant! Le chef d'une armée ne pourrait pas si bien en diriger les mouvements s'il combattait dans les rangs ou s'il montait à l'assaut. Il en est de même pour les assemblées. » Certains actes, en effet, ne peuvent être bien accomplis que par les Chambres, d'autres, au contraire, ne peuvent ni ne doivent être exécutés par leur fait. Une assemblée, sous un régime parlementaire, doit contrôler toutes les opérations du gouvernement, mais pour que ce contrôle puisse être exercé utilement, elle ne doit se charger personnellement que de ce qu'elle peut mener à bien. Quant au reste, sa tâche n'est pas de le faire, mais de laisser à d'autres le soin de le faire bien. C'est dans ce but qu'un comité exécutif pris dans son sein et procédant comme elle du libre suffrage des électeurs, doit être nommé par le chef de l'Etat pour s'occuper de la besogne exécutive. Ce comité c'est : le Cabinet. On ne peut admettre, en effet, que des corps représentatifs nombreux soient capables d'administrer. Aucune collection d'hommes, à moins d'avoir une organisation et une hiérarchie, n'est propre à l'action dans l'acception commune du mot. Un conseil de choix, même composé d'éléments peu nombreux et rompu à la pratique des affaires, ne pourrait davantage prendre en main la direction du gouvernement au nom d'une assemblée élective. Il en arriverait forcément au despotisme, car il ne serait généralement qu'un instrument entre les mains de l'un ou de quelques-uns de ses membres,

(1) Stuart Mill, *Le Gouvernement représentatif*, traduct. Dupont-White.

Nous partageons pleinement l'opinion de l'éminent penseur. Oui, nous croyons, avec lui, que quiconque n'a pas fait une étude approfondie des matières courantes de la vie publique et ne s'est pas pénétré des modes d'action que l'expérience commune a sanctionnés, est incapable de sentir ce que les circonstances exigent, de juger par avance les avantages ou les bénéfices que l'on peut retirer d'une mesure importante, les dangers qu'elle peut entraîner. Peser les chances de succès, calculer les échecs possibles et les prévenir, entrevoir l'avenir réservé à un projet, voilà des objets de patiente étude pour un ministre; il n'acquerra la science de ces difficultés qu'après une longue pratique quoi qu'on en pense, et qu'après s'être spécialisé. Et si, au lieu d'un seul homme inexpérimenté on suppose un assemblage d'hommes inexpérimentés, l'on conçoit tout de suite à quels périls est exposée la nation qui leur a remis le soin de ses destinées. Qu'on les suppose bons ou mauvais pour légiférer, ces représentants seront toujours détestables pour exécuter. Stuart Mill, le dit hautement : « Toutes les difficultés seront ignorées, à coup sûr, d'une assemblée représentative qui entreprend de prononcer sur des mesures spéciales d'administration. A mettre les choses au mieux, c'est l'inexpérience siégeant pour juger l'expérience. C'est l'ignorance siégeant pour juger le savoir, l'ignorance qui, ne soupçonnant jamais l'existence de ce qu'elle ne sait pas est insouciante et hautaine, traitant avec légèreté, si ce n'est avec colère, toute prétention à émettre un jugement plus digne de considération que le sien. Voilà ce qu'il en est quand nul motif intéressé ne survient, mais dans le cas contraire, on a le spectacle d'un maquignonnage (*Jobbery*) plus effronté et plus audacieux que la corruption la plus effroyable qu'on puisse voir dans un service public, sous un gouvernement de publicité. Il n'est pas nécessaire que la majorité de l'assemblée ait un motif intéressé. Dans bien des cas, il suffit que deux ou trois de ses membres en aient. Ces deux ou trois membres auront un intérêt plus grand à égarer l'assemblée qu'aucun des autres n'en aura à la remettre dans le bon chemin. La masse de l'assemblée peut rester les mains nettes, mais elle ne peut porter un esprit bien vigilant, ni beaucoup de jugement et de discernement sur des matières auxquelles elle ne connaît rien, une majorité indolente comme un individu indolent appartient à la personne qui se donne le plus de peine pour s'en emparer. »

Voilà le tableau un peu poussé au noir, sans doute, que Stuart Mill trace d'une assemblée disposée à empiéter sur tous les pouvoirs et à s'arroger tous les droits de l'exécutif.

En France, en Angleterre et dans les pays organisés de l'Europe, on n'a pas, à vrai dire, à redouter ces excès. Les assemblées populaires y ont généralement la notion vraie de leurs devoirs et de leurs droits, elles connaissent la limite des uns et des autres, elles savent que le véritable office d'une Chambre élue est, non pas de gouverner, car elle y est radicalement impropre, mais bien de surveiller et de contrôler les actes du gouvernement, d'en exiger l'exposé souvent et la justification toujours, de les blâmer s'ils sont condamnables, de renverser du pouvoir les hommes qui l'occupent s'ils abusent de leur puissance ou s'ils remplissent leur devoir d'une façon défectueuse et contraire à la volonté nationale, de désigner enfin leurs successeurs, soit expressément, soit surtout virtuellement. Ces attributions sont assez étendues pour offrir au pays toutes les garanties de liberté suffisantes, car alors le Parlement est bien véritablement : « un comité des griefs et un comité des opinions [1]. » Ainsi envisagées les Chambres deviennent des arènes politiques où, non seulement toutes les opinions du pays doivent se produire au grand jour et se manifester à l'abri de l'immunité parlementaire, mais où doivent aussi s'affirmer les nuances et les subdivisions de l'opinion qui servent à constituer les groupes et les fractions politiques, en un mot à fixer les majorités et les minorités. C'est là que les esprits éminents d'une nation peuvent s'épanouir en pleine lumière, c'est là qu'ils peuvent mettre en relief leurs idées, les développer et faire apprécier toute la valeur et toute l'étendue de leur savoir ou de leur génie, ceux dont l'opinion a le dessous ayant toujours cette satisfaction légitime d'avoir été entendus sur un vaste théâtre qui ne connaît d'autres limites que les frontières même de la nation ou quelquefois celles du monde entier et d'avoir été apparemment battus, moins par suite de calculs personnels qu'en considération de raisons réputées supérieures et jugées telles par les représentants de la majorité du pays.

Là encore, chaque parti peut rassembler ses forces et en acquérir la connaissance exacte, là il peut prendre de nouveau courage ou perdre jusqu'à ses dernières illusions, périr

(1) Stuart Mill, *ut suprà*.

à tout jamais, ou au contraire montrer au gouvernement la puissance qui l'anime, la plénitude de ses moyens, lui indiquer qu'il convient de compter avec lui ou même de lui céder la place, tout cela sur une simple manifestation et sans qu'il soit besoin de faire appel à la force. Là aussi les ministres se rendent compte, avec certitude, des fluctuations de l'opinion publique, de ce qui monte et de ce qui décline, de ce qui est en faveur ou en discrédit, des progrès accomplis, des réformes réclamées. Là, enfin, ils sont mis à même de juger si leur politique a toujours la confiance du pays, ou si, au contraire, elle commence à provoquer sa défiance, s'ils doivent conserver le pouvoir, se démettre ou se soumettre.

On a souvent reproché aux assemblées représentatives d'être avant tout les asiles du verbiage ou de la loquacité. Rien, en principe, n'est plus erroné. Une assemblée offre précisément, à certaines exceptions près que les règlements répriment le plus souvent, mais qu'ils ne répriment pas encore assez sévèrement, le spectacle contraire. C'est par excellence un milieu favorable au libre-échange des idées, une bourse intellectuelle où l'on émet les pensées les plus neuves comme les plus originales, les sentiments les plus justes comme les plus élevés. Les sujets de discussion n'y ont généralement pour but que les grands intérêts de l'État et chacun des discours qui y sont prononcés représente l'intérêt public dans une de ses fractions. Or, une réunion d'hommes où chaque conviction a sa place marquée, où chaque nuance d'un parti, chaque citoyen, chaque contribuable est sûr de voir soutenir sa cause, revendiquer ses droits à la face du gouvernement et cela d'une façon éclatante et souvent victorieuse; une assemblée de cette nature ne saurait être une institution discutée une fois établie, parce qu'elle est un organe nécessaire, parce qu'elle est le gage de tout gouvernement libre.

§ II.

LES CONSTITUTIONS DES GRANDS ÉTATS DE L'EUROPE ET DE L'AMÉRIQUE.

Avant d'entrer plus avant dans l'examen du sujet qui va nous occuper, il convient de signaler les caractères principaux des grandes constitutions européennes [1] ou du Nouveau-Monde et de dégager de leur texte les dispositions qui s'appliquent plus particulièrement au mode de nomination des Chambres hautes ou des Chambres populaires.

L'esprit qui anime ces constitutions reflète trop fidèlement l'esprit même d'un pays pour qu'il soit permis de passer sous silence la composition des corps électoraux. Le mode de recrutement d'une Chambre explique souvent son attitude : il expliquera notamment la tension ou la facilité des rapports entretenus avec elle par les ministres : les votes qui maintiennent ceux-ci au pouvoir ou qui les en précipitent.

Au reste, les États du monde civilisé où ne sont point encore appliquées les règles des gouvernements constitutionnels deviennent de jour en jour plus rares : Il n'y en a pas sur le Nouveau-Continent et il n'y en a plus que deux en Europe : la Russie et la Turquie. Ils forment l'un et l'autre des États à gouvernement absolu. En Russie, l'Empereur agit, assisté des hauts corps de l'État nommés par lui. Il est le suprême législateur comme le Sultan l'est en Turquie; il est en même temps comme l'empereur ottoman, le chef politique de la religion, qu'il dirige avec le concours d'un corps spécial.

La Turquie a reçu une constitution en 1876; mais appli-

(1) Dareste (F. R.) et Dareste (P.), *Les constitutions modernes;* Demombynes, *Les constitutions européennes.* — Laferrière et Batbie. — Hérold et Corentin Guyho, *Études sur les constitutions; Bull. soc. législ.* (1872). — Boutmy, *Études de droit constitutionnel.*

qué seulement pendant une année et encore d'une façon imparfaite, cet acte est aujourd'hui d'une inefficacité absolue car les hostilités avec la Russie en ont suspendu les effets. Cette constitution admettait la coexistence de deux Chambres : un Sénat et une Chambre des députés. Le Sénat devait être nommé par le Sultan. Mais par suite du non fonctionnement de la constitution, le pouvoir s'est maintenu tout entier entre les mains du *Grand-Vizir*, et du *Cheik-Ul-Islam* (1) dont nous aurons plus loin à examiner les fonctions.

Quels sont à l'heure actuelle les Etats pourvus d'une constitution et comment doit-on les classer?

En tenant compte de leurs analogies constitutionnelles, ces Etats pourraient être ramenés à cinq classes.

Dans la première classe, on pourrait faire entrer les constitutions parlementaires proprement dites, c'est-à-dire celles de la France, de l'Angleterre, des Pays-Bas, de la Belgique, de l'Italie.

La seconde classe renfermerait les constitutions parlementaires remarquables par quelques particularités originales comme celles du Portugal, de l'Espagne, de la Grèce, de l'Autriche et des Etats scandinaves : Suède, Norvège, Danemark.

La troisième s'étendrait sur les constitutions parlementaires imparfaites, c'est-à-dire à caractère simplement représentatif et particulièrement sur celles de l'Empire d'Allemagne et du royaume de Prusse prises comme types.

Une quatrième, enfin, serait formée par les constitutions des Etats à forme antiparlementaire accentuée et où la séparation des pouvoirs est absolue, comme aux Etats-Unis, au Brésil, au Mexique. Ce genre de constitutions n'existe que dans le Nouveau-Monde.

La cinquième et dernière ne renfermerait que la constitution Suisse, constitution à forme législative absorbante où le pouvoir exécutif est sur un grand nombre de points subordonné au pouvoir des Chambres.

C'est cette classification que nous adopterons en procédant à l'examen successif des constitutions des grands Etats du globe.

(1) Il y a cependant, actuellement encore quelques sénateurs en Turquie : le Grand-Vizir, le Cheik-ul-Islam, des pachas, des effendis, et des beys.

[illegible] 23 août [illegible] principe de [illegible] principe de la [illegible] constitutions, [illegible] fort diverses. [illegible] modifications [illegible] Nous allons les [illegible]

[illegible] par l'Assemblée [illegible] seule assemblée [illegible]

[illegible] jamais mise à [illegible] et un conseil [illegible]

[illegible] en grande partie. [illegible] confié à un directoire [illegible] deux assemblées : [illegible] des Cinq-Cents. Les [illegible] par le Directoire ; ils [illegible] de ses arrêts et de l'i- [illegible]

[illegible] 22 [illegible] an VIII empruntée dans ses [illegible] Sieyès, créait [illegible] le premier consul seul de la [illegible] La puissance législative était [illegible] des ministres, d'un Conseil [illegible] Corps législatif et le [illegible]

[illegible] Droit public [illegible]

Les sénatus-consultes organiques du Consulat à vie de l'an X, celui du 28 floréal an XII, et celui du 19 août 1807 modifièrent, pour partie, la constitution de l'an VIII.

La charte constitutionnelle du 4 juin 1814, attribuait l'exécutif au Roi, le pouvoir législatif, à une Chambre des pairs qui était héréditaire et à une Chambre des députés qui était issue d'un suffrage très-restreint. La responsabilité ministérielle y était proclamée, le régime parlementaire organisé.

L'acte additionnel, très-libéral, du 22 avril 1815, rédigé par Benjamin Constant, fut peu ou point appliqué pendant les Cent-Jours.

La charte constitutionnelle du 14 août 1830, était une sorte de retour à la charte de 1814 avec cette différence que l'hérédité était supprimée pour la Pairie et que la Chambre des députés procédait d'un suffrage plus étendu.

La constitution républicaine de 1848, confiait le pouvoir exécutif à un président et le pouvoir législatif à une assemblée unique élue par le suffrage universel.

La constitution du 14 janvier 1852, donnait le pouvoir exécutif à l'Empereur; le pouvoir législatif était partagé entre l'Empereur assisté d'un Conseil d'Etat d'une part, et le Sénat et le Corps législatif d'autre part.

La constitution du 21 mai 1870 était une tentative d'organisation du régime parlementaire. L'initiative législative était partagée entre l'Empereur, le Sénat et le Corps législatif. Cette constitution dura seulement jusqu'au 4 septembre 1870.

De 1870 à 1875, la France est restée, à proprement parler, sans constitution. Deux lois : celle du 31 août 1871 et celle du 13 mars 1873 ont servi de lois constitutionnelles au pays jusqu'à ce que l'Assemblée nationale nommée après la guerre de 1870-1871, s'attribuant le pouvoir constituant, eût rédigé les lois de 1875. On ne saurait donner aux actes transitoires qui les ont précédées : ceux de 1871 et de 1873, le nom de constitutions. Leurs imperfections, leurs lacunes, leur courte durée, ne leur méritent pas cet honneur et l'histoire continuant l'œuvre qu'elle a déjà commencée leur enlèvera un titre qui pour être pompeux n'en est pas moins inexact et usurpé. Abrogés, en droit et en fait, par la promulgation des lois existantes, les textes législatifs de 1871 et de 1873 ont cessé d'être appliqués dans toutes leurs dispositions.

La constitution actuelle en proclamant la République, a établi dans notre pays la forme de gouvernement que récla-

... telle ou
... merite
... n'est besoin.
... civile et politique des
... dite devant l'impôt.
... domicile, le droit à
... cause d'utilité pu-
... à tous les emplois.
... alors que des
... d'application et

Plus inutile encore serait une déclaration des devoirs des citoyens comme dans la constitution de l'an III. Les lois existantes suffisent pour les leur rappeler et au besoin pour les punir quand ils y manquent. Si la constitution des États-Unis, si celle de l'Angleterre renferment un exposé des droits, c'est que la première a déjà plus d'un siècle d'existence et servait de pacte fondamental à une société naissante et que la seconde a ses origines perdues dans le Moyen-âge. D'un autre côté, les principes mêmes qui président en France à l'organisation des pouvoirs publics et qu'on a fixés dans les lois constitutionnelles de 1875, dispensaient le législateur d'entrer dans de plus grands développements. Une nation où le suffrage universel est le maître est évidemment une nation qui jouit de la plupart des libertés accordées par les constitutions antérieures et qui a su encore en augmenter le nombre par sa sagesse et sa patience quand elle a su ne pas abandonner ces vertus.

[ANGLETERRE.]

L'Angleterre mérite une place à part dans cet aperçu des nations envisagées au point de vue constitutionnel. « La constitution anglaise, dit, en effet, M. le duc d'Ayen, est un ensemble un peu obscur de lois nouvelles ou anciennes, non abrogées et parfois contradictoires, un assemblage de traditions d'esprit public, d'usages et de formes neuves ou surannées, reliés par un amour du progrès, égal au respect du passé et qu'il faut étudier dans les faits comme dans les luttes de chaque jour depuis les temps les plus anciens [1]. » De son côté, lord Brougham fait connaître sa pensée dans les termes suivants : « La Constitution anglaise est mixte et non pas pure dans sa forme; c'est une monarchie mixte née de ce principe qu'aucune des formes pures de gouvernement : monarchie, aristocratie, démocratie ne suffit à la sécurité des droits d'un peuple et à la bonne administration de ses affaires. » Enfin, M. de Franqueville [2] écrit : « Je ne sache pas d'é-

(1) Le duc d'Ayen, *La Constitution anglaise*.

(2) Tome I, p. 41. M. de Franqueville ajoute aussi cette réflexion : « Née dans les bois, comme l'a dit Montesquieu, elle est aujourd'hui, par rapport à ses origines, ce qu'est le chêne de la forêt au gland qui lui a donné naissance. »

[illegible] plus difficile que celle de la constitution britannique. [illegible] ses apparences sont décevantes.

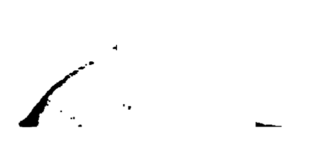
C'est qu'aussi bien la grande force de cette constitution, en même temps que son imperfection, vient de ce qu'elle est le produit du développement constant des mêmes idées dans la même nation. Ce n'est pas comme la constitution française un contrat, un instrument juridique; elle ne forme point, comme cette dernière, un acte écrit et promulgué; elle résulte d'un ensemble de faits historiques, de libertés et de franchises; elle est, en un mot, l'œuvre du temps et de sa succession; c'est ce qui lui a assuré, avec la durée, un fonctionnement toujours régulier. Un illustre esprit, Hallam, s'est attaché à en creuser les détails et à en faire ressortir les particularités. Nous renvoyons à son étude, aussi approfondie qu'éclairée; on y trouvera des aperçus ingénieux et des vues neuves encore, en dépit de leur âge.

La liberté existait en Angleterre avant la Grande Charte. Ce n'est donc pas à elle que les Anglais sont redevables des franchises et des droits dont ils ont joui depuis. Elle ne fut que la consécration de franchises antérieures. Quand Jean sans Terre la leur donna en 1215 (1) à Runnigmead, les Anglais avaient déjà l'exercice des droits qu'on leur accordait. « La nécessité de consulter le grand conseil du royaume avant de lever les taxes, dit M. Bagehot (2), le principe qu'un Parlement pouvait déclarer les griefs publics avant d'accorder des subsides au souverain, ce ne sont là que des témoignages démontrant d'une façon éclatante l'existence de la doctrine primitive, car le roi devait consulter le conseil du royaume avant toute entreprise quelconque, puisqu'il lui fallait être aidé. C'est avec raison qu'on a mis dans le grand traité le droit de se taxer soi-même, mais le droit n'aurait été que lettre morte s'il n'y eût eu une force armée et une organisation aristocratique pour obliger le roi à faire un traité. Donc, ce droit fut un résultat et non un fondement. Ce fut un exemple et non une cause. »

En 1258, la Grande Charte (*Magna Charta*) fut confirmée par les [illegible]. Une assemblée que l'on a nommée depuis le Parlement enragé (*Mad Parliament*) se réunit

(1) [illegible] England, etc. — [illegible]

(2) [illegible]



dans cette ville et décida que douze barons représentant l'aristocratie anglaise (1) tiendraient chaque année trois sessions pour traiter avec les conseillers du roi, autrement dit, ses ministres, les affaires politiques, judiciaires et financières du pays. Telle fut l'origine de la Chambre des lords. A cette assemblée fut adjointe une autre assemblée noble, mais d'un ordre inférieur qui avait déjà une existence propre. Suivant Macaulay, c'est également à cette époque que le caractère anglais commence à montrer les singularités qu'il a conservées depuis et qu'apparaissent distinctement, pour la première fois, les effets de cette constitution anglaise qui, à travers tant de changements, a conservé son identité et qui, en dépit de ses défauts, de ses formules vieillies et bizarres, des traditions du Moyen-âge qu'elle entraîne après elle, est digne encore de figurer parmi les plus remarquables. Toutefois c'est seulement en 1295 que la Chambre des communes, établie sur ses bases définitives, composée des trois ordres, tient véritablement sa première session. Cette réunion a pris dans l'histoire le nom de Parlement de Westminter. Sous Édouard III, sous Richard II, sous Henri IV, le pouvoir du Parlement s'affirme chaque jour davantage. Pendant la guerre des deux Roses, et sous les Tudors, il se contente d'exister; en réalité, il sommeille, car sous les Stuarts, il se réveille et après une lutte de longue durée, après des vicissitudes sans nombre, il finit par voter en 1680 le *bill d'habeas corpus* et par établir en 1688 le régime parlementaire en offrant la couronne à Guillaume d'Orange; le 22 janvier 1689, le *bill des droits* vient sanctionner la *pétition des droits* mise en mouvement en 1628. S'inspirant alors des conquêtes libérales déjà obtenues pour en proclamer de nouvelles, il consacre, d'une façon définitive, les principes fondamentaux de la constitution qui régit encore actuellement l'Angleterre et dont voici résumées les principales dispositions :

Le prétendu pouvoir de l'autorité royale de suspendre l'exécution des lois est illégal sans le consentement du Parlement.

Toute levée d'impôt, sans le consentement du Parlement,

(1) Stubbs, *The constitutional history of England*, etc. — Select, *Chartes and other illustrations of english constitutional history*. — *Chronique universelle* de Mathieu Pâris, moine de Saint-Albans.

ou pour un temps plus long ou d'une manière autre qu'il aurait été arrêté par le Parlement est illégale.

C'est un droit des sujets de présenter des pétitions au roi. L'emprisonnement, les poursuites contre les pétitionnaires sont illégaux.

La levée et l'entretien d'une armée dans le royaume, en temps de paix, si ce n'est du consentement du Parlement, sont contraires à la loi.

Les élections des membres du Parlement doivent être libres. La liberté ne peut être réprimée ou mise en question dans aucune cour ou lieu hors du Parlement.

On ne peut imposer une amende excessive, ni infliger des peines cruelles et inusitées.

La déclaration des droits contient encore d'autres dispositions relatives à l'inviolabilité de la propriété, à l'égalité devant la loi, à la liberté de conscience, etc.

Enfin, pour remédier à tous les griefs et pour « l'*amendement, l'affermissement et la conservation des lois,* » le *bill des droits,* déclare qu'il *sera tenu des parlements fréquents*. Sous le règne de la reine Anne, un nouveau bill fut voté par le Parlement en vue de l'avènement de la maison de Hanovre. Il renfermait des dispositions importantes qui restreignaient encore le pouvoir de la royauté anglaise (1). C'est : l'*act of settlement*.

Avec la déclaration des droits le régime constitutionnel était fondé en Angleterre. Cette déclaration avait paru en 1689 et dès 1693 Guillaume III formait un ministère parlementaire. Jusqu'alors les souverains avaient choisi, à leur guise, les membres de leur ministère. Guillaume III, lui-même, en arrivant au pouvoir, avait réparti les principales charges entre les Whigs et les Tories, mais comme des ministres procédant d'origines différentes ne pouvaient s'accorder entre eux et que la Chambre des communes divisée entre deux partis ne pouvait fournir de majorité à un ministère qui comprenait des éléments si disparates, le roi résolut de prendre ses ministres dans l'un des deux partis en présence. Comme les whigs lui étaient dévoués, comme c'étaient ceux qui l'avaient soutenu

(1) Voir, pour plus de détails, lord Brougham, le duc d'Ayen, Aug. Laugel, Fischel, travaux sur la *Constitution anglaise.* — Th. Erskine-May, *Hist. constitutionnelle de l'Angleterre.* — Gladstone, *Questions constitutionnelles.* — Bagehot, *La constitution anglaise.* — Glasson, *Histoire du droit et des institutions politiques de l'Angleterre.* — Macaulay, *Histoire d'Angleterre* et *Essais.* — De Franqueville, *Le Gouvernement et le Parlement britannique.*

lors de son avènement au trône et qui l'appuyaient encore au Parlement, c'est parmi leurs chefs qu'il choisit ses ministres et qu'il arriva ainsi à constituer le premier ministère homogène et solidaire non seulement d'Angleterre, mais d'Europe.

Aujourd'hui, la constitution que les Anglais ont organisée pièce à pièce, morceau par morceau, a atteint à son plus haut degré de puissance. Le pouvoir exécutif reste encore aux mains du souverain; mais, si sa majesté et son prestige, si ses *qualités imposantes,* suivant l'expression de M. Bagehot, n'ont rien perdu de leur force primitive, son pouvoir, *ses qualités efficientes,* n'existent plus que de nom; c'est dans le cabinet issu des Chambres que réside la plénitude du gouvernement. Quant au pouvoir législatif, il appartient aux deux corps politiques : la Chambre des lords et la Chambre des communes dont la réunion forme le Parlement.

La Chambre des lords se compose de 551 membres [1], 26 pairs spirituels et 477 pairs temporels. Les 26 pairs spirituels sont les archevêques d'York et de Cantorbéry et 24 évêques anglais et anglicans dont ceux de Londres Winchester et Durham. Les pairs temporels siégeant à titre héréditaire se décomposent ainsi qu'il suit : 5 pairs du sang royal, 21 ducs, 20 marquis, 119 comtes, 29 vicomtes et 284 barons. Les pairs d'Ecosse élisent 16 membres à chaque renouvellement du Parlement et la noblesse d'Irlande nomme 28 membres à vie. Il y a en outre 3 pairs légistes.

L'autorité et le respect dont jouit la Chambre des lords est considérable. Mais nos idées françaises ne peuvent nous faire saisir qu'imparfaitement ces sentiments très-développés chez nos voisins, parce que la noblesse ne possède dans notre pays ni l'empire ni l'ascendant que la noblesse anglaise exerce encore sur l'esprit du peuple anglais. Sans doute, l'éclat prestigieux de cette aristocratie n'est plus ce qu'il était il y a un siècle ou deux : les mélanges qui en ont altéré la pureté primitive, les alliances conclues entre nobles et roturiers; les titres les plus anciens, portés par les hommes les plus nouveaux, tout cela n'a pas peu contribué à modifier jusque dans son essence le premier ordre de la nation. Aujourd'hui, si le rang est un objet d'envie, la fortune est bien plus recherchée encore. « Tout le monde ne peut pas, dit M. Auguste

(1) De Franqueville, *Le gouvernement,* etc. — Demombynes, *Les Constitutions européennes.* — Le nombre des pairs varie chaque année mais fort peu.

Laugel, devenir noble en Angleterre, cela n'est vrai que des riches, mais tout le monde peut espérer devenir riche. Si la richesse ne mène pas toujours aux honneurs, elle en est le chemin le plus sûr. La possession d'un certain nombre d'hectares francs d'hypothèques, semble à tout Anglais le titre le plus naturel à la pairie. Les pairs nommés par lord Palmerston, lord Derby ou M. Gladstone sont comme ceux de M. Pitt de grands propriétaires. » Et cependant, malgré leur noblesse, leur richesse, leurs grandes propriétés territoriales, les lords n'exercent qu'une influence secondaire sur la marche des affaires publiques. Cela tient à plusieurs causes; d'abord : les principaux personnages du pays n'ont jamais joué de rôles importants à la Chambre des lords. Le duc de Bedford et tant d'autres pairs, étaient, certes, des nobles d'un rang plus élevé que lord Thurlow et cependant ce dernier, grâce à son intelligence et à son éloquence, y a occupé une place que jamais les nobles les plus riches et les plus titrés n'ont essayé d'atteindre (1). D'autre part, destinés à occuper des situations effacées dans la Chambre des lords parce qu'ils manquaient des qualités oratoires ou intellectuelles nécessaires, les pairs de haute qualité se sont désintéressés de ses travaux et en sont venus à voter par procuration; puis, comme ils disposaient d'un certain nombre de sièges à la Chambre des communes, c'est du côté de cette assemblée qu'ils ont porté tous leurs efforts, réussissant, il faut le reconnaître, à y exercer, à certaines époques une influence décisive quand ils parvenaient à y faire entrer des représentants élus sous leur patronage et grâce à leur appui.

Mais si la Chambre des lords n'occupe que la seconde place en tant qu'assemblée de législateurs, elle jouit d'une indépendance plus grande que la Chambre des communes, car elle n'a pas à redouter le corps électoral. Appelée à discuter les lois quand elles ont déjà été examinées par l'autre Chambre, elle est souvent mieux à même d'en apprécier les bons et les mauvais côtés, d'en envisager les avantages et les inconvénients et d'en juger l'effet sur l'opinion publique. Chargée de fonctions judiciaires, elle joue, en outre, le rôle de Cour d'appel suprême.

La Chambre des communes offre un contraste frappant avec celle qui précède. Composée d'hommes d'affaires,

(1) Bagehot, *La Constitution anglaise.*

d'hommes de loi, d'industriels, de négociants enrichis par le travail, elle est le centre véritable de l'agitation et de la vie politique de la nation. C'est une fourmilière et l'activité qu'on y déploie est considérable. Tandis que les séances de la Chambre des lords sont abandonnées, qu'on y remarque à peine quatre ou cinq membres dispersés sur les sièges, les jours de travail ordinaire, les séances de la Chambre des communes sont pleines d'animation, de bruit, d'action. La première Chambre est un désert plein de majesté, la seconde est dans un état de perpétuel mouvement, mouvement qui nuit, sans doute à la solennité des débats, mais qui produit les résultats les plus fructueux pour le pays. Jaloux de leur pouvoir toujours croissant, fiers de leur mandat, désireux de conserver la confiance de leurs électeurs en y répondant, les députés des communes déploient un zèle, une énergie dont nous ne nous faisons qu'une idée imparfaite. Suivant M. Bagehot (1), les principales fonctions de la Chambre des communes sont les suivantes : « Elire le premier ministre, c'est-à-dire le désigner au choix de la Reine, le maintenir au pouvoir ou le renverser, servir d'interprète à la nation, exercer une influence éducatrice sur ses idées politiques, donner par ses débats et ses discussions, les informations nécessaires au pays, enfin faire acte de législateurs. » Nous aurons l'occasion de revenir sur certaines de ces fonctions, d'en discuter et d'en exposer la portée. Mais auparavant, qu'on nous permette de citer encore un passage du savant livre de M. Bagehot, passage où l'éminent écrivain compare les débats de la Chambre des communes à ceux du congrès américain et où il fait toucher du doigt les différences sensibles qui les séparent. « Les débats du Parlement anglais (2), dit-il, ne manquent pas d'avoir un côté instructif. Ceux du congrès américain ne servent pas beaucoup à l'éducation populaire ; c'est le système du gouvernement présidentiel qui lui enlève cet avantage ; dans ce système, les discussions de la législation ne produisent aucun effet parce qu'elles ne peuvent renverser l'exécutif qui, au contraire, a le droit de *veto* sur les décisions législatives... »

La Chambre des communes est composée de 670 membres,

(1) Bagehot, *La Constitution anglaise*, chap. VI.

(2) Le mot *Parlement* recevait primitivement trois acceptations différentes : tantôt il désigne le souverain et les deux Chambres, tantôt les deux Chambres seulement, tantôt la Chambre des communes seule.

[illegible] Palmerston [illegible] de M. [illegible]

[illegible] Certes, [illegible] admis à [illegible] de 1867, mais [illegible] nos voisins [illegible] du [illegible]

[illegible] ssaient [illegible] résultant [illegible] de vote

les propriétaires ou locataires d'une maison d'un revenu de 10 livres sterling au moins. D'autre part, les *lodgers* occupant un appartement de 10 livres sterling de loyer depuis une année avaient droit de suffrage en vertu de la loi de 1867; les *householders* ou habitants d'une maison entière avaient vu aussi leurs droits étendus. Mais c'est seulement la loi de 1884 qui a établi le *service franchise*, c'est-à-dire les conditions définitives du droit de vote, le principe suivant lequel toute personne occupant un domicile distinct doit être électeur.

Dans les comtés, les anciennes lois admettaient comme électeurs : 1° ceux qui occupaient un domaine d'un revenu net d'au moins 50 livres sterling par an; 2° les fermiers ayant un bail d'au moins 60 ans et, en général, les propriétaires ou locataires d'un immeuble quelconque, terre ou maison, rapportant 12 livres sterling de revenu annuel, s'ils l'occupaient depuis une année et s'ils payaient la taxe des pauvres; 3° les propriétaires d'un *freehold*, d'un *copyhold* ou d'un *household*. La *representation of the people* de 1884 donne maintenant le droit de suffrage dans de tout autres conditions. La *household franchise*, l'*occupation franchise*, la *lodger franchise* sont étendues aux comtés comme aux bourgs, une uniformité complète est établie au point de vue électoral entre l'Angleterre, l'Écosse et l'Irlande. Des *franchises spéciales* sont, en outre, accordées aux comtés, aux bourgs et aux Universités. L'âge de 21 ans est requis de tous les électeurs.

La loi de 1884 ayant aussi supprimé la clause de la résidence obligatoire, son résultat immédiat a été de porter de trois millions à cinq millions environ le nombre des électeurs du Royaume-Uni.

Nous le répétons, ce n'est pas là encore le suffrage de tous, mais c'est un progrès, un acheminement sensible vers ce but auquel tendent de plus en plus toutes les nations. L'institution du suffrage universel en Angleterre procurerait encore l'accession à la vie politique de plusieurs millions d'électeurs nouveaux.

Les partisans convaincus de cette forme de vote, si équitable dans son principe, ne sauraient, d'ailleurs, s'étonner que le gouvernement anglais en ait ajourné l'application. La Grande-Bretagne, quoique amie du progrès, est demeurée la terre de perpétuation par excellence; le XV[e] siècle y coudoie en liberté le XIX[e]. Les perruques à marteaux y subsistent toujours et Gog et Magogy vivaient naguère encore dans une sorte

d'hui définitivement entré dans nos mœurs françaises et qu'aucun régime n'oserait y porter la main; mais on ne le conservera intact qu'en continuant à faire pénétrer dans les masses la lumière intellectuelle et réformatrice. Si l'Angleterre nous envie notre grande conquête politique et si nombre d'Anglais se montrent encore jaloux de l'étendue donnée à notre droit électoral, nous avons, de notre côté, à envier à nos voisins l'estime générale qui entoure leur constitution et la sérénité calme, qui en la consolidant, préside à ses applications quotidiennes comme à ses développements progressifs. Respectueux de sa lettre et de son esprit, les Anglais n'ont presque jamais pensé à élire des candidats inconstitutionnels. Puis des partis nombreux ne se disputent pas chez eux les suffrages comme cela se pratique couramment dans d'autres pays. Leurs voix sont, en principe, toujours acquises à des Tories, conservateurs des principes fondamentaux de la constitution, comme M. Stafford-Northcote ou auparavant M. Disraëli (lord Beaconsfield), à des Whigs comme M. Gladstone, libéraux, aussi soucieux que les Tories de sauvegarder les bases de la constitution, mais désireux aussi de l'appliquer plus largement, à des unionistes, à des radicaux ou à des réformateurs de l'école de Manchester, comme MM. Bright, Charles Dilke ou Chamberlain, enfin mais plus rarement à certains députés ouvriers distingués des *Trades-Unions*, ou à des philosophes comme M. Bradlaugh.

Nous ne parlerons ici bien entendu que pour mémoire des députés irlandais. Leur action est tout entière concentrée sur l'Irlande. Le *home rule*, l'autonomie de leur patrie est l'unique objet de leurs préoccupations. Assurément, cette action prolongée, aura par la suite et a déjà eu son contre-coup sur la politique intérieure du Parlement et du Gouvernement anglais, mais jusqu'à présent les efforts des députés irlandais : des Parnell, des Mac-Carthy, des O'Brien et des Dillon, pour avoir abouti sur quelques points, se sont surtout manifestés par une tactique, une forme d'opposition bien connue, à vrai dire, mais qui n'avait jamais atteint ce degré d'intensité et d'organisation : l'obstruction.

[illegible] au suffrage direct [illegible] d'électeurs censitaires [illegible] âge de vingt et un ans [illegible] direct, indirect par [illegible]

[illegible] membres sont [illegible] Ils sont nommés [illegible] moitié tous les deux ans [illegible] par moitié. Le Sénat [illegible] moitié de celui de l'autre [illegible] sont élus pour huit ans [illegible] ans. Ils ne [illegible] Chambre des représentants [illegible] au Sénat [illegible] [illegible]

[illegible]

certaines conditions de cens et majeurs, c'est-à-dire âgés de plus de vingt-trois ans. Il suffit, pour être éligible[1], de jouir de ses droits civils et politiques. La seconde Chambre, compte 86 membres, c'est-à-dire un député à raison de 45,000 habitants. Les députés sont nommés pour quatre ans. Ils sont renouvelables par moitié tous les deux ans. Ils reçoivent une indemnité de 2,000 florins.

Parmi les ministres et les hommes d'Etat hollandais qui ont le plus contribué à asseoir sur des bases stables le mode de gouvernement actuel, on doit une mention spéciale à Thorbecke. C'est à lui, en partie, que la Hollande doit d'être un état parlementaire sans restrictions.

[ITALIE.]

En Italie[2], la Chambre des députés est élue par tous les citoyens âgés de vingt et un ans et sachant lire et écrire, sous certaines conditions de capacité, de paiement de loyers ou d'impôts directs. Mais si l'élection a pour base le cens, l'éligibilité est assise sur les fondements les plus larges. Aucune autre condition que l'âge de trente ans n'est requise des candidats à la députation. La Chambre compte 508 membres, tous élus pour cinq ans par collège et au scrutin de liste. Les fonctionnaires ne peuvent, sauf exception, en faire partie. En tous cas, ils ne peuvent dépasser le nombre de 40.

Le Sénat se compose de membres nommés à vie par le roi parmi les citoyens âgés de quarante ans et pris dans certaines catégories déterminées de hauts fonctionnaires, d'hommes éminents et de plus fort censitaires. Le nombre des sénateurs est illimité. Il est actuellement de 334. Pas plus que les députés, ils ne reçoivent d'indemnité[3].

(1) De la Bassecour-Caan, de Hartog, sur le *Droit public et constitutionnel des Pays Bas*. — Voir également Dareste (Rodolphe), *Règlement des Chambres néerlandaises* (*Bull. soc. lég. comp.*, 1872). Constitution du 30 novembre 1887.

(2) Statut fondamental du 4 mars 1848. *Traités de droit constitutionnel*, de Saredo, Pierantoni, Casanova, Carnazza et Palma.

(3) Les députés et les sénateurs ont le parcours gratuit sur les chemins de fer.

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible] Benjamin Cons- [illegible]. En [illegible] constitutions [illegible] le chef de l'État a [illegible] mais nulle part on ne les [illegible] comme dans ce gouvernement. Là, en effet, le [illegible] la dissolution, la prorogation ou la convocation extraor- [illegible] des Chambres est considéré comme le *pouvoir modé- [illegible]*, le droit de nomination ou de [illegible] des ministres comme le *pouvoir modérateur du pouvoir exécutif*, le droit de nomination des magistrats, le droit de grâce et d'amnistie comme le *pouvoir modérateur du pouvoir judiciaire*. Ces considérations, pour [illegible], n'en sont pas moins fort ingénieuses. Elles donnent à la charte du Portugal une physionomie qu'on chercherait vainement dans toute autre.

[1] [illegible] 29 avril 1826. Coimbre : *Estudios sobre a carta constitucional de 1826*, etc.

Le Portugal admet la coexistence de deux Chambres : une Chambre des pairs et une Chambre des députés. La Chambre des pairs se compose de membres de droit, de membres électifs et de membres à vie, nommés par le roi et pris parmi les citoyens qui ont exercé ou exercent les fonctions les plus élevées, appartiennent aux classes riches ou plus imposées ou qui ont rendu des services signalés à l'Etat. Cette haute assemblée n'est pas sans présenter, au point de vue du recrutement, de sensibles analogies avec le Sénat espagnol et le Sénat italien.

La Chambre des députés se compose de 178 membres nommés pour quatre ans au suffrage direct, mais censitaire par les différentes circonscriptions électorales du continent ou des colonies. Les représentants ont droit à une indemnité mensuelle de 100,000 reis (555 fr. 55). Les fonctionnaires peuvent être députés mais la loi prévoit un certain nombre d'incompatibilités.

[BRÉSIL.]

Bien que des événements récents aient absolument changé la face des choses au Brésil, il est impossible de ne pas parler de la constitution qui le régissait naguère encore, à raison des points d'intimité étroite qu'elle offrait avec celle du Portugal (1). Cette constitution si originale, comme il va être facile de s'en convaincre, était suivie d'une Déclaration des droits qui donnait une idée nette des libertés accordées aux citoyens. Au point de vue politique : la représentation était divisée en deux Chambres, mais à l'opposé de ce qu'on constate dans toutes les constitutions, c'est la Chambre haute qui recevait l'indemnité la plus élevée. On sait, en effet, que dans la plupart des pays, les pairs ne reçoivent aucun traitement, ou que s'ils jouissent d'une indemnité, elle est tout au plus égale à celle des députés, et encore est-ce là l'exception. On a voulu, semble-t-il, par ces dispositions, faire une part considérable à la richesse et à la fortune dans les hautes assemblées et en fermer la porte à ceux dont l'aisance modeste ou dont la pauvreté est un obstacle à l'acceptation d'un mandat gratuit. Aussi voyait-on avec une certaine surprise qu'au Brésil les membres du

(1) La maison de Bragance a régné sur le Brésil et le Portugal réunis, puis sur l'un et l'autre de ces États après leur séparation.

ou nommés à vie par le roi et 180 sénateurs élus par les sociétés savantes et économiques, les universités, le clergé, les conseillers provinciaux, les délégués des municipalités et des plus imposés des communes. Les sénateurs de droit, comme les sénateurs à vie, doivent être pris dans certaines catégories déterminées et avoir trente-cinq ans. Les fils du roi et de son successeur quand ils ont atteint leur majorité, les grands d'Espagne jouissant de 60,000 pesetas de revenus en immeubles, les capitaines généraux, l'amiral de la flotte, le patriarche des Indes, les archevêques, le président du Conseil d'État, du tribunal suprême et du tribunal des comptes sont membres de droit.

La Chambre des députés se compose de 433 députés, élus pour cinq ans, à raison d'un député par 50,000 habitants; le mandat parlementaire est gratuit. Les fonctions de députés sont incompatibles avec toute fonction publique. Sont électeurs de la Chambre des députés tous les citoyens majeurs de 25 ans ayant deux ans de résidence dans un municipe. Ces dispositions sont nouvelles. Elles datent de 1890 et constituent un retour à la constitution de 1869 qui admettait sans réserves le suffrage universel.

A l'envisager synthétiquement, la constitution espagnole ne présente rien de particulier; mais quand on l'analyse on y découvre des particularités originales. C'est ainsi qu'elle prescrit à la Chambre des députés d'admettre, à titre complémentaire comme députés, des candidats choisis parmi ceux qui, sans avoir été élus dans aucune circonscription électorale, ont obtenu au moins 10,000 voix dans divers districts. Comme il pourrait se présenter un nombre assez considérable de candidats remplissant ces conditions, la loi a décidé que dix députés, au plus, seraient choisis de cette façon. Ces dix députés sont ceux qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages.

Cette préoccupation d'assurer la représentation des minorités se constate, d'autre part, dans la loi électorale où il est dit que : dans tout district ayant trois députés à élire, le bulletin de vote ne doit porter que deux noms, et dans ceux qui en ont quatre, cinq, six, sept ou huit à élire, que trois, quatre, cinq, six ou sept noms.

Divers pays ont également songé à assurer la représentation des minorités et la pensée qui a présidé à ces dispositions était assurément excellente, il resterait à savoir si la

[illegible]

[illegible] elle [illegible] lité. [illegible] Sénat.

[illegible] — Cons- [illegible] *Traités* [illegible]

[illegible]

Ce ne fut qu'en 1864, après l'avènement du prince Georges de Danemark, que la constitution nouvelle abrogea les dispositions anciennes relatives à une haute assemblée. Nous étudierons dans le courant de ce travail la situation des ministres en face d'une Chambre unique et nous indiquerons les différences qui existent entre cette situation et celle qui leur est faite en présence d'une représentation double.

§ 4. *Constitution offrant le caractère du dualisme.*

[**AUTRICHE-HONGRIE.**]

La constitution de l'Autriche-Hongrie (1), acceptée comme une transaction le 21 décembre 1867, après des insuccès répétés et grâce aux efforts de M. de Beust, présente dans son application au moins autant de difficultés que l'élaboration à laquelle elle a donné lieu. Pour parvenir à assurer à l'Autriche et à la Hongrie leur autonomie respective, il a fallu recourir à des rouages compliqués et auxquels la souplesse fait peut-être trop souvent défaut. La Hongrie a deux Chambres, *deux tables* suivant l'expression communément employée, qui forment le Parlement. La première, celle des magnats (*Felsö haz :* table haute), la seconde, celle des représentants ou des députés (*Alsö haz :* table basse). La Chambre des Magnats remonte au XVI[e] siècle; elle était composée récemment encore comme à cette époque. En faisaient partie, en effet, les archiducs majeurs, les grands dignitaires, le grand juge, le grand trésorier, le ban de Croatie, le grand veneur, les seigneurs investis de charges honorifiques à la cour, les bannerets du royaume, les deux gardiens de la Couronne, des archevêques, des évêques et trente et un dignitaires de communautés catholiques, les sept prélats de l'Église grecque, les préfets ou fonctionnaires placés à la tête des comitats (provinces), les princes, comtes et barons nommés par le Roi et tous leurs descendants, au nombre de six cents environ, les trois délégués de la diète croate d'Agram, le capitaine de la citadelle de Presbourg, le

(1) Laferrière et Batbie, Demombynes, Dareste, *ut suprà.* — Valfrey, *L'Empire constitutionnel d'Autriche.* — Bufnoir, *Annuaire de législation étrangère*, 1875, p. 237 à 254. — Lustkandl, *Droit public austro-hongrois.*

... cents membres
... La Chambre des re-
... cinquante-trois députés
... , Fiume et Agram. On
... suffrage censitaire est ...
... La durée du mandat est de
... 2.000 francs par
... sessions.
... deux Chambres :
... des représentants
... la Chambre des sei-
... siègent par droit de
... ou par le choix du
... Ils n'ont aucun ...
... mité.
... a ses membres
... au scrutin ...
... censitaires. ...
... 1867, le ...

nation, porte le nom de *Transleithan* (1), le *ministère*, comme le Parlement autrichien prend le nom de *Cisleithan*.

La situation de l'Autriche et de la Hongrie ainsi définie, leur autonomie une fois tranchée, la nécessité commandait de rapprocher ces deux membres épars d'un grand pays et de les réunir en un seul tout, c'est ce qui a été fait. Le Parlement et le ministère de chacune des fractions de l'Empire n'ont reçu que le droit de traiter les affaires territoriales; les questions d'un caractère général ne pouvant être de leur ressort. Pour les régler, on a créé une troisième espèce d'institution : les *délégations parlementaires*. Ces délégations, comme leur nom l'indique, sont composées de délégués des deux nations. Les affaires sur lesquelles elles délibèrent sont dites affaires *communes*. Elles ont en face d'elles un *ministère* dit *ministère commun* dont nous parlerons plus loin.

Les délégations forment des comités renfermant chacun 60 membres pris parmi les représentants des Chambres autrichiennes qui siègent à Vienne, et des Chambres hongroises qui siègent à Buda-Pesth, elles sont convoquées tous les ans dans l'une de ces capitales, alternativement.

§ 5. *Constitutions monarchiques à forme exécutive collective.*

[ÉTATS SCANDINAVES.]

[*Suède et Norvège.*]

En vertu de l'acte d'Union du 6 août 1815, la Suède et la Norvège ont un souverain commun (2).

La Suède admet une double représentation : une première Chambre composée de 133 membres, tous âgés d'au moins 35 ans, grands propriétaires nommés pour neuf ans, par les conseils municipaux des villes ayant plus de 25,000 âmes :

(1) La *Leitha* est une petite rivière qui sépare l'Autriche de la Hongrie.

(2) L'*Acte d'union* du 6 août 1815. — *Lois fondamentales de Suède et de Norvège suivies de l'acte d'union entre les deux royaumes*, Stockholm, 1867. — *Le Royaume de Suède*, par le Dr Elis Sidenbladh. — *La Suède*, par M. Almquist, directeur des prisons de Suède. — *Constitution suédoise* du 6 juin 1809. — *Constitution norvégienne* du 4 novembre 1814.

[illegible] Norrkoping, et par les [illegible] indemnite; et [illegible] 18 heures, dis pour trois [illegible] 1.200 couronnes (1.656 [illegible] suffrage direct, soit [illegible] Suedois age de vingt-cinq [illegible] conditions censitaires exigees. [illegible] 1866, l'election avait [illegible] l'ordre de quatre [illegible]

[illegible] fonctions de membre [illegible]

[illegible] deux Chambres. [illegible] d'une seule et meme [illegible] Parlement (du Storthing). [illegible] un quart d'entre eux [illegible] Lagthing; les trois [illegible] la Chambre des deputes, l'Odelsthing. [illegible] de 114. La moi- [illegible] sont des fonctionnaires de petites [illegible] des instituteurs. Elus [illegible] de 12 couronnes [illegible] par jour plus des frais de voyage. Le corps [illegible] est compose de tous les citoyens norvegiens ages [illegible] qui ont ete ou sont fonctionnaires nommes [illegible] qui repondent a certaines conditions de cens. [illegible] nomment les electeurs du second degre. Est [illegible] tout Norvegien age de trente ans, sauf ce qui est [illegible] des incompatibilites. Chaque depute est double [illegible]

[illegible] resider un certain temps, chaque annee [illegible] Quand il est en Suede, un conseil de regence le [illegible] Christiania et l'un des deux ministres [illegible] conseillers d'Etat norvegiens resident avec lui [illegible] Ils prennent seance au Conseil d'Etat suedois [illegible] les deux pays y sont discutes. [illegible] la Suede et la Norvege etant [illegible] les particularites constitutionnelles propres [illegible]

[illegible] 1876, p. 270 [illegible] Aschehoug, *Droit public de Norvege*.

La Suède offre, nettement, l'exemple d'un pouvoir exécutif collectif, car le roi ne peut prendre de décisions dans les affaires qui doivent être soumises au conseil des ministres, et elles sont numériquement considérables, qu'autant qu'il y a un certain nombre de ministres présents. Les ministres, de leur côté, ont un rôle spécial à remplir d'après le mécanisme propre à la constitution suédoise. Nous aurons lieu de l'examiner avec quelque détail dans le cours de ce travail. En outre du ministère suédois et parallèlement, il existe, nous l'avons vu, un ministère norvégien, il est composé uniquement de Norvégiens comme le premier l'est exclusivement de Suédois. Le système gouvernemental de la Suède et de la Norvège, quand on l'examine à ce point de vue, présente ainsi quelques rapports analogiques avec le système austro-hongrois; on remarquera, toutefois, qu'à la différence de ce dernier, il ne comporte ni Parlement, ni ministère commun. Le seul lien qui unisse la Suède et la Norvège, c'est le souverain. Elles n'ont de partagée que la communauté du sceptre. Hormis cela, tout est séparé; l'armée, la flotte, le budget, aussi bien que l'administration. Ce système, nous le connaissons déjà, c'est celui de l'*union personnelle* (1), il existait naguère en Hollande dont il régissait les rapports avec le Luxembourg, il existera dans tous les États dont les droits, les lois, les intérêts, les frontières, les ressources, les débouchés resteront séparés, bien qu'ils aient un souverain commun. Poussé jusqu'à son extrême rigueur, ce principe peut engendrer des inconvénients graves. Supposons une guerre engagée par l'un des États, sans le consentement de l'autre qui, en droit pur, n'est point nécessaire, il peut se présenter plusieurs hypothèses. Ou le second État s'intéressera à l'issue de la guerre et il fournira des troupes à la puissance avec qui il forme une *union personnelle,* ou bien il s'en désintéressera et il restera neutre : ou bien encore, et c'est là l'hypothèse la plus grave, il prendra les armes pour combattre le pays soumis à la même souveraineté que lui. Bien entendu, dans ce qui précède, nous ne faisons aucune allusion à la situation respective de la Suède et de la Norvège qui, précisément, a été réglée d'une *façon tout autre*. Nous développons seulement un principe théorique

(1) Certaines nations n'admettent pas l'union personnelle, telle : la nation grecque. D'autres, comme les Pays-Bas, la Belgique, le Danemark, etc., ne l'autorisent qu'avec l'assentiment exprès des Chambres.

[illegible] aques et nous en montrons [illegible] ous descendons dans le do- [illegible] pas d'affirmer que la sa- [illegible] des deux États scandinaves [illegible] ltés apparentes que semble [illegible] aires et instruits, unis par la [illegible] on, les Suédois et les Norvé- [illegible] otion de fondre leur repré- [illegible] ul corps diplomatique placé [illegible] Affaires étrangères unique.

[illegible]

[illegible] universel [illegible] préside à [illegible] rales [illegible] on peut élire des députés [illegible] disposition [illegible] com- [illegible] elle même plus de sagesse [illegible] première vue. Un élec- [illegible] aisonnement est assis. On a [illegible] compte que ses choix seront [illegible] capacité hors de pair ou d'un [illegible] de l'élire malgré son âge [illegible] seconde disposition est jus- [illegible] de la première.

[illegible] ou *Folkething* renferme [illegible] trois ans par le suffrage [illegible] 16,000 habitants. Le [illegible] 66 membres dont 12 [illegible] à deux degrés pour [illegible] membres reçoivent une [illegible] par jour, sans [illegible] représentation natio- [illegible] sont pas sans offrir [illegible] dans les Cham- [illegible] trois fractions bien [illegible] et des radicaux, [illegible] d'action qui leur

[illegible] Mœgen.

sont propres; les premiers ayant surtout la fortune, les seconds, l'instruction, les derniers, le nombre, un patriotisme éclairé et un ardent désir de réformes, tous, enfin, sans exception, exerçant une influence très-réelle sur la marche des affaires.

Le roi de Danemark, quoique moins étroitement lié par la constitution danoise que le roi de Suède par la constitution suédoise, ne peut prendre de décisions importantes qu'avec le concours du Conseil d'État.

3° CONSTITUTIONS PARLEMENTAIRES IMPARFAITES.

[ALLEMAGNE.]

L'Empire d'Allemagne (1), composé d'Etats confédérés reconnaissant le roi de Prusse comme Empereur, est un vaste assemblage d'éléments hétérogènes que des calculs savants et une politique habile et prépondérante ont essayé de réunir en un vaste faisceau.

Ce n'est pas là encore le pangermanisme, mais c'est un acheminement lent vers cette œuvre immense. La Chambre des députés allemande, le *Reichstag*, comprend 397 membres élus pour trois ans par le suffrage universel. Sur ces 397 membres, 236 sont nommés par la Prusse. Ils lui assureraient, comme on en peut juger, une majorité plus que respectable, s'ils marchaient unis toutes les fois qu'une question importante est engagée. Les 161 autres sont élus par les différents Etats allemands proportionnellement à leur puissance et à leur population (2). La Prusse est donc, en principe et en fait, maîtresse des destinées de l'Empire, et elle le resterait constitutionnellement alors même que l'unanimité des Etats

(1) Constitution du 17 avril 1871. Von Rönne, Seydel, Laband, Schulze, Haenel, sur *le droit public et constitutionnel de l'Allemagne*. A. Lebon, *Études sur l'Allemagne politique*.

(2) Bavière 48, Saxe-Royale 23, Wurtemberg 17, Alsace-Lorraine 15, Bade 14, Hesse (S.) 6, Mecklembourg-Schwérin 6, Brunswick, Hambourg, Hesse (N.), Oldenbourg, Saxe Altenbourg, Saxe-Weimar 3; Anhalt, Saxe-Cobourg-Gotha, Saxe-Meiningen 2; Brême, Lubeck, Lippe, Mecklembourg-

se dresserait contre elle, puisqu'elle dispose d'un nombre de voix notablement supérieur au leur.

Pour contrebalancer, sans doute, l'influence du suffrage universel, les députés au *Reichstag* ne jouissent d'aucune indemnité. Cette situation a fait l'objet de plusieurs motions qui ont toutes été repoussées par le *Bundesrath* ou conseil fédéral. Ce conseil, dont il est indispensable de faire connaître l'esprit, le rôle et la composition, comprend 58 membres, députés par les États qui composent l'Empire, moins, toutefois, l'Alsace-Lorraine, bien qu'elle ait sa place marquée au *Reichstag;* les députés prussiens y sont au nombre de 17, tandis que la Bavière, la Saxe et le Wurtemberg réunis, n'y ont que 14 voix. Il est, au reste, stipulé qu'un seul membre prussien fût-il présent, sa voix en vaudrait 17. Il résulte de ces dispositions que, dans cette assemblée encore, il est bien difficile que la Prusse soit en minorité.

Le *Bundesrath*, quelque appréciation que l'on puisse, d'ailleurs, porter sur ses attributions, a, au moins, le mérite de l'originalité, c'est en même temps une *Chambre haute*, un *Conseil d'État*, une sorte de *cabinet ministériel* et une *réunion de commissaires du gouvernement.*

Chambre haute. Il n'a pas pour but d'établir l'équilibre entre les pays confédérés comme le Conseil des États en Suisse, ou le Sénat en Amérique, qui, l'un et l'autre, comprennent dans leur sein un nombre égal de membres par État, mais il statue sur toutes les résolutions venues du *Reichstag* et prononce, avec l'assentiment de l'Empereur, sa dissolution.

Conseil d'État. Il délibère sur les propositions à soumettre au *Reichstag;* il élabore les règlements d'administration publique pour l'exécution des lois de l'Empire, il étudie les moyens de remédier aux imperfections de ces lois quand on les lui signale.

Cabinet ministériel, en quelque sorte. Il se présente dans la personne de certains de ses membres devant le *Reichstag* pour soutenir au nom de l'Empire les propositions qu'il a arrêtées.

Strélitz, Reuss (branche aînée), Reuss (branche cadette), Schaumbourg-Lippe, Schwartzbourg-Rudolstadt, Schwartzbourg-Sondershausen, Waldeck, chacun 1. Comme l'empire d'Allemagne, comme la Prusse, tous les États allemands ont des constitutions parlementaires imparfaites, souvent à peine représentatives. Quelques-uns même, n'ont de constitutionnel que le nom, les villes libres mises à part, bien entendu.

Commissaire du gouvernement. Il peut nommer des délégués spéciaux pour soutenir les projets du gouvernement.

La présidence du *Bundesrath* revient de droit au chancelier de l'Empire. Il est nommé par le roi de Prusse en sa qualité d'Empereur d'Allemagne.

Les plénipotentiaires au *Bundesrath*, car c'est ainsi qu'on nomme les membres envoyés au Conseil fédéral, sont tous pourvus d'un emploi officiel, ce qui fait, qu'au demeurant, le Conseil fédéral n'est qu'un Sénat de fonctionnaires. On en jugera facilement par ce qui suit :

La *Prusse*, par exemple, envoie le chancelier de l'Empire, le vice-président du ministère d'Etat, secrétaire d'Etat à l'intérieur, le ministre des Travaux publics, le ministre de l'Agriculture, le ministre d'Etat et des Cultes, le ministre de l'Intérieur, le ministre de la Justice, le ministre des Finances, le ministre de la Guerre, le ministre du Commerce et de l'Industrie, le secrétaire d'Etat à l'office des Postes, le secrétaire d'Etat à la Trésorerie de l'Empire, le secrétaire d'Etat à l'office de Justice de l'Empire, le secrétaire d'Etat à l'office de la Marine de l'Empire, le secrétaire d'Etat à l'office des Affaires étrangères de l'Empire, le sous-secrétaire d'Etat au ministère des Finances, le directeur général des Contributions indirectes.

La *Bavière* députe le ministre d'État de la maison du roi et des Affaires étrangères, le ministre d'État et des Finances, le ministre d'État et de l'Intérieur et deux hauts fonctionnaires, l'un civil, l'autre militaire.

La *Saxe* délègue le ministre de l'Intérieur et de la maison du roi, un conseiller de légation, chambellan, et un colonel.

Le *Wurtemberg*, le président du ministère, ministre d'État de la maison du roi et des Affaires étrangères, le ministre d'État de l'Intérieur, un conseiller d'Etat, un directeur au département de la Justice.

Le *grand-duché de Bade*, le président du ministère d'État, ministre d'État et de l'Intérieur, le ministre des Finances, le président du ministère de la Justice, des Cultes et de l'Instruction publique.

Le *grand-duché de Hesse* donne mission de le représenter au ministre d'État, ministre de la maison grand-ducale, des Affaires étrangères, de l'Intérieur et de la Justice, à un conseiller intime, au président du ministère des Finances.

Le grand-duché de Mecklembourg-Schwerin nomme le ministre d'État et le président du ministère des Finances.

Les autres petits États envoient :

Le grand-duché de Saxe-Weimar, un ministre d'État conseiller intime.

Le grand-duché de Mecklembourg-Strelitz, un conseiller intime de régence.

Le grand-duché d'Oldenbourg, un conseiller intime.

Le duché de Brunswick, le président du ministère d'État.

Les duchés de Saxe-Meiningen, de Saxe-Altenbourg, de *Saxe-Cobourg-Gotha*, et *Anhalt*, les principautés de *Schwarzbourg-Sondershausen* et de *Schwarzbourg-Rudolstadt*, leur ministre d'État.

La principauté de *Waldeck et Pyrmont*, le directeur du pays.

La *principauté de Reuss, ligne aînée*, le conseiller intime de gouvernement.

La *principauté de Reuss, ligne cadette*, le ministre d'État.

La *principauté de Schaumbourg-Lippe*, le président de gouvernement.

La *principauté de Lippe*, le ministre du cabinet.

La *ville libre de Lubeck*, un ministre plénipotentiaire.

La *ville libre hanséatique de Brême*, le bourgmestre.

La *ville libre hanséatique de Hambourg*, le bourgmestre.

L'*Alsace-Lorraine* est seulement représentée pour mémoire par des fonctionnaires dits conseillers du gouvernement d'Alsace-Lorraine.

En outre de ses 17 voix qui lui assurent la prépondérance dans le Conseil fédéral, le souverain prussien possède encore un droit de *veto* absolu, pour maintenir dans le *statu quo* : l'armée, la marine et les impôts de l'Empire. Bien qu'un article de la constitution, l'article 17, fasse allusion à la responsabilité du chancelier, il s'en faut de beaucoup que cette responsabilité soit une réalité, car ni sa nature, ni ses conséquences ne sont déterminées par un texte. Aussi l'empereur qui n'a, en principe, d'autres pouvoirs que ceux qui lui ont été délégués par les États, profite-t-il des termes larges et ambigus de la constitution pour étendre chaque jour le domaine de son action.

Théoriquement l'empereur [1] n'est que le délégué du *Bun-*

1 De Franqueville, *Comptes rendus de l'Académie des sciences morales et politiques.*

desrath, un lieutenant chargé d'exécuter ses ordres, obligé de lui obéir et même de prendre son avis, avant d'agir, dans toutes les affaires importantes. En réalité, cependant, le *Bundesrath* n'a qu'une autorité insignifiante, une influence presque insensible, purement nominale.

Mais si le *Bundesrath* est un instrument docile, le *Reichstag* est loin d'être homogène. Les divisions qui s'y font jour ne proviennent point seulement du fait d'une opposition organisée. Des divergences politiques, des querelles de races, des protestations de pays incorporés par la force augmentent encore l'intensité des déchirements intérieurs qui se manifestent dans cette assemblée, plus que dans toute autre.

En face des députés [1] polonais, danois, alsaciens-lorrains, socialistes, démocrates, guelfes, progressistes, etc., se trouvent les députés du centre, du parti libéral national, du parti ultramontain, les antisémites et enfin les sauvages ou isolés et tous ces représentants, unis sur certaines questions, en désaccord sur d'autres, se neutralisent mutuellement dans leurs moyens d'action. Par leurs tiraillements, leur défaut d'entente, ils consolident encore l'unité de l'Empire et la puissance du chancelier, quel que soit son nom.

[PRUSSE.]

La Prusse [2] possède deux Chambres : une Chambre haute et une Chambre basse. La première a reçu le nom de Chambre des seigneurs et jamais Chambre n'a mieux mérité son appellation. Elle renferme, en effet, des princes du sang, des membres héréditaires, comme les chefs de la maison de Hohenzollern et d'autres anciennes maisons souveraines, les titulaires des hautes charges, des grands propriétaires nommés par le roi, des comtes feudataires, des nobles possédant des

(1) Les partis sont ainsi classés au *Reichstag* : 70 conservateurs, 5 antisémites, 19 membres du parti de l'Empire (conservateurs libres), 105 membres du Centre (catholiques), 11 guelfes (Hanovriens), 16 Polonais, 42 nationaux libéraux, 10 Alsaciens-Lorrains, 66 libéraux, 1 Danois, 9 membres du parti du peuple, 35 démocrates-socialistes, 8 Sauvages. Chaque parti est un parti constitué quand il renferme 15 membres. Il devient alors une fraction et à ce titre, a sa place marquée dans le *Seniorenconvent* ou comité directeur des chefs de parti.

(2) Zachariæ, Zander, Bornhak, Hue de Grais, R. Gneist, von Rönne, Lasker, Glaser, sur *le droit public et constitutionnel de la Prusse*.

[illegible] villes. [illegible] Cham- [illegible] chambre [illegible] avoir [illegible] ans. [illegible] des [illegible] en-

[illegible] permi [illegible] constitution il [illegible] certainement un État cons- [illegible] n'exerce qu'une influence [illegible] presque tout entière dans la [illegible] ministres en qui il a placé [illegible] parlementaires, la volonté des [illegible] cident des délibérations sans [illegible] ministres qu'ils ont le pou- [illegible] on peut ajouter également, [illegible] ils ont avant tout le devoir [illegible] ainsi. Quand les Cham- [illegible] alors que le souverain [illegible] avertissement qui lui est [illegible] et en fonctions les [illegible] Parlement [illegible]

notre droit coutumier. Donner à un peuple un Parlement et retenir le parlementarisme ne saurait valoir davantage. Au mirage décevant d'un appareil représentatif inefficace et trompeur, nous préférons presque un gouvernement absolu. Celui-là, au moins, a le mérite de la franchise. Il ne promet rien et il donne quelquefois : témoin la Russie. La Prusse, au reste, n'a jamais aspiré au titre d'État libéral. Avec Hardenberg et avec Stein, ses plus éminents hommes politiques, ainsi qu'avec Arndt et Kœrner ses chantres belliqueux, elle a été plutôt poussée dans la voie du patriotisme, sentiment généreux et respectable, au suprême degré, quand il ne dégénère pas en égoïsme chauvin, que dans la voie de la vraie liberté. L'expression de *für Vaterland* vibre bien autrement dans les cœurs de nos voisins d'outre-Rhin que celle de *Freiheit* et cependant ces deux mots : patrie et liberté sont faits pour vibrer à l'unisson dans la poitrine des hommes. Une patrie forte, entourée d'institutions libres, tel doit être l'idéal d'un vrai patriote. Les Prussiens croient y avoir atteint parce qu'ils ont une patrie apparemment forte. Ils s'égarent, car il leur manque l'usage de la liberté. Un régime constitutionnel sincèrement pratiqué la leur donnera. Mais quand l'auront-ils? Sans doute, après bien des déchirements intérieurs et en tous cas point de si tôt. *Cedant armis togæ!* N'est-ce pas là la devise de la Prusse actuelle?

4° CONSTITUTIONS ANTIPARLEMENTAIRES, PROPRES AU NOUVEAU-MONDE.

[ÉTATS-UNIS (1).]

De ce que le régime représentatif, autrement dit le système des garanties, a toujours été la forme de gouvernement la plus goûtée et la plus répandue en Europe, il ne s'ensuit

(1) Laboulaye, *Histoire des États-Unis*. De Chambrun, *Le pouvoir exécutif aux États-Unis*. Duc de Noailles, *Cent ans de République aux États-Unis*. Morizot-Thibault, *De la formation du pouvoir législatif dans la constitution des États-Unis*. Carlier, *La République américaine des États-Unis*.

[illegible] avec enthousiasme. Les [illegible] la République [illegible] [illegible] par amour [illegible] [illegible] *présomptueuse* [illegible] C'est [illegible]

phie, nous ont conservé dans un recueil rédigé par eux, *The federalist,* un commentaire exact du pacte fondamental des États-Unis. Grâce à ce travail, les discussions les plus importantes qui eurent lieu à la Convention constituante sont demeurées vivantes comme au premier jour. Elles serviront à expliquer quelques-unes des dispositions capitales de la Constitution des États-Unis.

Les Etats-Unis forment, avons-nous dit, une République fédérale. Chacun des Etats qui les composent, est souverain et jouit de toutes les prérogatives attachées à la souveraineté, à l'exception de celles qui, par l'acte primitif : la constitution du pays, sont réservées au gouvernement fédéral. Chaque Etat a sa constitution propre, son gouvernement, son Sénat, sa Chambre législative, ses tribunaux. Le gouvernement fédéral a son siège à Washington, il se divise en trois branches : le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Le pouvoir exécutif est exercé par un président assisté d'un vice-président, ils sont élus l'un et l'autre pour quatre ans, par un collège d'électeurs choisis dans chaque Etat, en nombre égal à celui des sénateurs et des représentants que ces Etats ont le droit d'envoyer au Congrès. Dans le cas où le président et le vice-président viennent à faire défaut, le Congrès a, d'après la constitution, le pouvoir de désigner celui qui devra remplir les fonctions de président jusqu'à l'élection prochaine. Quand aucun des candidats à la présidence n'a réuni le nombre de voix suffisant pour lui assurer la majorité légale, la Chambre des représentants choisit le président parmi les trois candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages. C'est ainsi que furent désignés Thomas Jefferson et John Quincy Adams. Le président doit être citoyen américain de naissance, âgé de trente-cinq ans, au moins, et compter quatorze ans de résidence aux Etats-Unis. Comme tous les fonctionnaires civils, il peut être révoqué pour cause de trahison, de concussion, etc. Il est commandant en chef des armées de terre et de mer, conclut les traités et nomme les ambassadeurs, les ministres et autres agents diplomatiques et politiques avec le concours et l'assentiment du Sénat qui, à cet égard, a de véritables attributions exécutives (1).

Le pouvoir législatif est dévolu au Congrès. On nomme

(1) Le Sénat du Mexique a les mêmes attributions.

Congrès la réunion du S[illegible]
tants. Le Sénat, [illegible]
des États de l'Union, [illegible]
locales, renferme [illegible]
soumis, tous les [illegible]
vice président des [illegible]
président du Sénat [illegible]
moins, être cit[illegible]
au moment de [illegible]
Sénat juge [illegible]
publics. La Chambre [illegible]
membres élu[illegible]
État. Les représentants [illegible]

[illegible]

d'assurer le succès de l'élection, emploient tous les moyens honnêtes et malhonnêtes[1].

Les réunions primaires sont, en général, composées de 10 à 50 individus; ceux qui y assistent sont, pour la plupart du temps, des *politicians* et des gens qui veulent des places. Rarement, elles comprennent plus de cinq à vingt-cinq pour cent des électeurs du parti auquel elles imposent leurs décisions, et cependant tout dépend de cette poignée de meneurs qui figurent dans les réunions primaires; la plupart des électeurs n'ont aucune influence sur le choix des candidats et sur la politique du parti.

Vu le petit nombre de personnes qui sont présentes à ces meetings, en général, deux ou trois *politicians* s'emparent sans peine de la majorité; de cette façon, les Conventions sont facilement composées de délégués qui nomment des candidats dont un parti politique ne ferait pas choix dans d'autres circonstances. En fait, des promesses et de l'argent mettent presque toujours les Conventions à la disposition de l'homme habile qui sait se servir de cet instrument. En réalité, tout est arrangé en secret sans discussion. La Convention se réunit simplement pour enregistrer les volontés des chefs, s'ils sont parvenus à s'entendre ou pour déterminer par son vote quelle faction est la plus forte, s'il y a division. A l'aide de ces moyens, des ambitieux et des intrigants arrivent souvent à déterminer les principes de l'orthodoxie politique, de cette façon, ils parviennent à restreindre la liberté d'opinion; il ne faut pas, en effet, que la pensée individuelle vienne mettre en danger l'unité du parti. Ainsi, quelques meneurs peuvent maintenir une rigide discipline et réserver les faveurs de leur patronage au zèle et à la fidélité de celui qui les sert. On voit, alors, le dévouement au parti se substituer au dévouement au pays. Rien n'est négligé par les *politicians* en vue de faire accepter leurs préjugés comme des dogmes inattaquables, tous leurs efforts sont consacrés à plier l'opinion publique à des règles impérieuses imposées dans le but d'assurer le maintien et le succès du parti. »

Malgré les exagérations évidentes qui accompagnent ce tableau, il faut toutefois reconnaître que les défauts qui y

1. Ezra C. Seaman, *Le système du gouvernement américain, son caractère et ses effets, ses défauts, l'organisation des partis et leur influence*, traduct. Hippeau, 2e édition, p. 62 à 64.

sont signalés existent en partie et sont une source d'inconvénients réels pour le bon fonctionnement de la constitution américaine.

M. Benton [1], ancien sénateur et des plus éminents, les a aussi signalés, mais en ajoutant avec raison :

« J'ai vu la capacité du peuple à se gouverner lui-même mise à beaucoup d'épreuves et toujours je l'ai trouvé en mesure d'y résister. »

Pour remédier aux dangers que pouvait faire courir à l'Union le mode de nomination du président des Etats-Unis, le Sénat chargea, dans sa session de 1825-1826, un comité de préparer un amendement à la constitution. Ce comité proposa : 1° d'abolir les collèges électoraux et d'y substituer le vote direct du peuple; 2° dans le cas où l'un des candidats ne réunirait pas la majorité des suffrages exprimés, de procéder à une seconde élection qui déciderait entre les deux personnes qui auraient obtenu le plus grand nombre de voix; 3° de faire les élections dans tous les Etats, d'une manière uniforme. Cette tentative ne fut pas couronnée de succès [2]. En 1829, le général Jackson essaya de faire adopter par le Congrès une mesure semblable. Il ne réussit pas davantage; et la question est encore aujourd'hui pendante. Un sénateur, M. Sumner, a bien aussi proposé un projet de réforme en 1872, mais rien n'a été résolu qui paraisse devoir modifier le mode de vote actuel pour l'élection du président.

Le président, une fois nommé, la politique de l'union est nettement indiquée pour un laps de quatre ans. Le chef de l'État surveillé de près par les membres influents du parti qui l'ont porté à la magistrature suprême, n'a aucun moyen de se soustraire à leur vigilance, mais complètement libre et indépendant vis-à-vis des pouvoirs organisés, il peut exercer son action exécutive avec énergie, la latitude qui lui est laissée étant encore assez considérable pour qu'il fasse preuve des qualités d'un véritable homme d'État s'il les possède [3].

A côté du président [4], nous l'avons vu, est placé un vice-

(1) *Thirty years view.*

(2) De Chambrun, *Le pouvoir exécutif aux Etats-Unis.*

(3) De Tocqueville a dit toutefois : « Aux États-Unis, le pouvoir exécutif est placé à côté de la législature comme un pouvoir inférieur et dépendant, » ce qui est excessif.

(4) La période présidentielle commence et finit tous les quatre ans, le 4 mars à midi. La période actuelle est la vingt-sixième.

d'assurer le succès de l'élection, emplo
honnêtes et malhonnêtes (1).

« Les réunions primaires sont, en gé
10 à 50 individus; ceux qui y assistent
du temps, des *politicians* et des gens qu
Rarement, elles comprennent plus de ci
cent des électeurs du parti auquel elles
sions, et cependant tout dépend de cette
qui figurent dans les réunions primaires
teurs n'ont aucune influence sur le choix
la politique du parti.

« Vu le petit nombre de personnes qu
meetings, en général, deux ou trois *p*
sans peine de la majorité; de cette faç
sont facilement composées de délégués
candidats dont un parti politique ne f
d'autres circonstances. En fait, des pro
mettent presque toujours les Conventio
l'homme habile qui sait se servir de cet
lité, tout est arrangé en secret sans discu
se réunit simplement pour enregistrer le
s'ils sont parvenus à s'entendre ou pour
vote quelle faction est la plus forte, s'il
de ces moyens, des ambitieux et des in
vent à déterminer les principes de l'ort
cette façon, ils parviennent à restreindre
il ne faut pas, en effet, que la pensé
mettre en danger l'unité du parti. Ain
peuvent maintenir une rigide disciplin
de leur patronage au zèle et à la fidéli
On voit, alors, le dévouement au parti s
ment au pays. Rien n'est négligé par l
faire accepter leurs préjugés comme
bles; tous leurs efforts sont consacr
blique à des règles impérieuses impos
le maintien et le succès du parti. »

Malgré les exagérations évident
tableau, il faut toutefois reconnaît

(1) Ezra-C. Seaman, *Le système du gouve*
et ses [illegible] ses défauts, l'organisation des
Hipp[illegible] ition, p. 62 [illegible]

[illegible] Mais si le [illegible] appartient tou- [illegible] à disparaître, le [illegible] la nuance [illegible] la majorité du pays pour [illegible] propre parti. En effet, il n'a pas

[illegible] II, sect. 2, § [illegible]

[illegible] président des États-Unis, le Sénat, [illegible] par le vice-président, est alors présidé [illegible]

été choisi par les électeurs pour remplir les fonctions exécutives et ces derniers n'ont même pas songé aux éventualités de toute nature qui pourraient naître, quand le vice-président serait porté *ipso facto* à la présidence. On trouvera les motifs des embarras et des difficultés qui accompagnent inévitablement le vice-président devenu président, dans la plaidoirie de M. William, M'Évarts, lors de la mise en accusation de M. Johnson : « Les difficultés, les troubles, dit-il, commencent à l'instant où les pouvoirs étendus du président et la suprématie populaire cessent de se trouver en complet accord.... Tous les ambitieux, tous ceux qui sont intéressés au service public, tous ceux qui avaient établi des relations avec le président disparu, se trouvent dans une position embarrassée à l'égard du successeur. Si donc, un vice-président appelé soudainement à occuper une situation aussi difficile ne montre pas toute la sagesse et toute la prudence requises, s'il ne déploie pas les qualités personnelles nécessaires pour maintenir la paix, des conflits éclatent inévitablement; alors, le pouvoir exécutif tombe dans un état exceptionnel de faiblesse. »

La constitution des États-Unis, avons-nous dit, a créé trois pouvoirs : un pouvoir exécutif, un pouvoir législatif et un pouvoir judiciaire. « Les branches de gouvernement, suivant les termes d'un arrêt de la Cour suprême, sont coordonnées dans la proportion des pouvoirs qui ont été délégués à chacune d'elles. Chacune de ses branches, dans l'exercice de ses attributions est indépendante des autres; mais tous les actes faits par l'une d'elles, quand ils le sont légalement, sont obligatoires pour les autres. »

Ainsi, les trois pouvoirs se trouvent organisés de façon à laisser chacun d'eux exercer un contrôle sur les deux autres et vivre d'une vie absolument indépendante à côté des deux pouvoirs voisins. C'est pour cela que ni le président, ni ses ministres ne sont responsables devant le Congrès, c'est pour cela aussi que le président ne possède pas le droit de dissolution des Chambres.

Qu'on nous permette de continuer à exposer ici, d'après *le Fédéraliste*, car on ne pourrait consulter de meilleur guide, l'ensemble des règles qui ont présidé à l'établissement du pouvoir exécutif aux Etats-Unis.

« Les hommes d'État les plus célèbres, dit *le Fédéraliste* (1),

(1) *The federalist*, p. 333 à 364, p. 502 et suiv., p. 86 et suiv.

vernement doit avoir en vue, ni des moyens par lesquels le bonheur public peut être assuré. »

Et plus loin, *le Fédéraliste* parlant de la séparation des pouvoirs et de leur indépendance absolue fait cette déclaration : « Etre subordonné à la loi et dépendre du Corps législatif sont deux choses entièrement différentes. La première est en harmonie avec les principes fondamentaux de tout bon gouvernement. La seconde les viole et quelle que puisse être la forme de la constitution, elle concentre tous les pouvoirs dans les mêmes mains. Dans les gouvernements purement républicains, la tendance du pouvoir législatif à tout absorber devient presque irrésistible. Dans une assemblée populaire, les représentants du peuple en viennent, quelquefois, à se figurer qu'ils sont le peuple lui-même; alors l'impatience qu'ils éprouvent au moindre signe d'opposition de quelque point qu'elle vienne, se révèle de toutes parts, comme si l'exécutif ou la magistrature en défendant leurs propres droits violaient les privilèges du Corps législatif et portaient atteinte à sa dignité. Les assemblées veulent souvent exercer un contrôle impérieux sur les autres départements. » Comme on peut en juger, *le Fédéraliste* connaissait parfaitement les dangers et les faiblesses du gouvernement représentatif. Il indique que c'est pour y remédier que la constitution des Etats-Unis a proclamé la séparation absolue des pouvoirs. Mais cette séparation, elle-même, a été la source d'un grand nombre de conflits et n'eût été la sagesse du peuple américain, les différends entre le président et le Congrès pendant la période de quatre ans où s'exercent dans une sphère complètement indépendante leurs pouvoirs respectifs, auraient pu prendre des proportions considérables.

Quant à la rééligibilité du président, elle fut aussi mise en question. Voici comment *le Fédéraliste* s'exprime à cet égard : « Un des effets funestes qu'aurait l'exclusion, serait d'affaiblir les considérations qui portent le président à bien agir. On trouverait peu d'hommes dont le zèle ne se ralentirait pas s'ils avaient la certitude d'être contraints de renoncer à un moment donné, aux avantages de la fonction qu'ils ont occupée, il en sera autrement s'ils peuvent espérer en le méritant, d'y être maintenus. Ceci ne sera pas contesté tant que l'on admettra que l'espoir de la récompense soutient particulièrement la nature humaine et qu'il est important de faire accorder l'intérêt et le devoir... Si la communauté est privée

d'un président.
qualités les plus
chefs d'État et
résulterait de l'ex-

stabilité dans
sible. Si le changement
entraînerait un changement

que la constitution
éligibilité du président. En fait,
pour une seconde période
qui ont été l'objet d'une
leurs fonctions au-delà de
elle s'est maintenue en sou-
les plus pressantes sollici-
on voulait l'investir pour la

nulle part question des mi-
américaine et qu'elle ne vise uni-
elle accorde la plénitude du
exécutif la responsabilité person-
nous l'avons lu, parle d'un
président, c'est pour en com-
il n'est pas nécessaire et affir-
l'institution. Ces
étranges à première vue, sont
plus exacte vérité aux États-
dans ce pays, des ministres
actuelle aurait cessé
présidentielle aurait fait

le pouvoir judiciaire
distinct des deux autres.
distinction a produit les
entre le pouvoir législ-
plus des ...
la Cour suprême.

les décisions qu'elle prononce en dernier ressort sur leur constitutionnalité sont entourés du respect général, en raison de la sagesse et de l'esprit d'équité qui y président; John Marshall, *chief-justice*, a défini, au reste, les principes du droit réservé à la Cour suprême en disant : « Il appartient essentiellement au pouvoir judiciaire de dire ce qu'est la loi. Avant que de l'appliquer à des cas particuliers, il doit l'expliquer et l'interpréter. S'il y a conflit entre deux actes législatifs, c'est lui qui décidera lequel doit prévaloir. De même, si une loi n'est pas d'accord avec la constitution et que l'une et l'autre s'appliquent à un cas particulier, la Cour doit décider entre elles, et comme l'acte fondamental est supérieur à la loi, c'est lui qui doit guider le juge (1). »

On lira avec fruit dans les *Commentaires sur la constitution des Etats-Unis* de M. Story (2), la discussion qui s'est produite au sujet de l'étendue des prérogatives d'interprétation constitutionnelle de la Cour suprême, on y verra que, sous la présidence du général Jackson, cette doctrine prévalut, que le jugement rendu par cette juridiction ne lie ni le président, ni le Congrès, et que, du moment qu'un conflit s'engage relativement à l'étendue des différents pouvoirs, c'est au peuple à résoudre la question. La victoire était restée en cette circonstance aux démocrates contre les républicains. Quelques années plus tard, les rôles se renversèrent, les républicains soutinrent les théories fédéralistes, les démocrates revendiquèrent pour le pouvoir d'interprétation de la Cour suprême, des conséquences obligatoires. On était, à ce moment, au cœur même des dissensions esclavagistes, M. Lincoln résuma ainsi le différend en prenant le gouvernement en 1861 : « L'arrêt doit être obligatoire pour les parties en cause et il décide le point en litige; il mérite aussi d'obtenir l'attention des *autres départements* (ministères) *du gouvernement* dans tous les cas semblables... Les citoyens désintéressés doivent admettre que si la politique du gouvernement sur les questions vitales qui intéressent la nation tout entière est irrévocablement fixée par une décision de la Cour suprême, le peuple a cessé de se gouverner. Il a remis ses pouvoirs à ce tribunal éminent. »

(1) *Cranch's, reports*, p. 131 et suiv. La constitution des Etats-Unis établit aussi clairement ces principes.

(2) Story, § 1570.

n'a
l'Ét
anter
per si
ngiens
itution
La C
bien au
n avait,
mulation
re des dé
on ont ap
he de ses d
délibératio
nce. La Con
présidés
très restre
comme une ca
intervenir.
membres
une questions
naire, sous les

BRÉSIL.

origines : anglaise, espagnole, française ou allemande qui a donné naissance à la lutte sanglante et mémorable de la sécession, que la divergence absolue des tendances et des intérêts, un esprit de rivalité depuis longtemps contenu, un génie politique totalement différent. Les Etats-Unis sont sortis épuisés de cette campagne meurtrière où le Sud devait être finalement écrasé par le Nord, comme les cantons français et italiens le seraient si les cantons allemands de la Suisse se soulevaient contre eux. La guerre de la sécession a retardé de vingt ans la prospérité et la puissance, aujourd'hui colossales, de l'Union américaine.

Le danger permanent pour une fédération, c'est donc que sous un prétexte plus ou moins sincère, les Etats de même race et de même religion se déclarent contre ceux d'une race ou d'une confession différente, qu'ils tiennent pour antipathiques. Ces considérations commandaient à la Suisse l'élaboration d'une constitution sagement pondérée où les principes d'équilibre et d'égalité fussent plus que partout ailleurs respectés. C'est ce qu'elle a tenté de faire. A côté des Chambres, elle a établi un pouvoir exécutif collectif. Ce pouvoir exécutif connu sous le nom de *Conseil fédéral* a pour président, le président même de la République helvétique et un vice-président.

Le pouvoir législatif est confié à deux assemblées : *Le Conseil des Etats* et *le Conseil national*. Le Conseil national renferme 145 membres, c'est la Chambre des députés. Tout groupe de population de 20,000 âmes a droit à une représentation. Est électeur, tout citoyen suisse ayant plus de vingt ans. Est éligible tout citoyen suisse laïque, qui n'est pas privé de son droit de vote. Le Conseil national est élu pour trois ans, son renouvellement est intégral. Chaque député reçoit une indemnité de 20 francs par jour plus des frais de voyage. Quant au Conseil des Etats, il est nommé soit par voie de suffrage direct, soit par l'intermédiaire des Parlements cantonaux; chacun de ses membres est indemnisé par la circonscription qui l'envoie. Il se compose de deux délégués par canton et renferme par conséquent 44 membres. Le Conseil des Etats possède donc bien tous les caractères propres aux Chambres hautes fédérales.

Que sont ces Chambres, en effet? Des corps composés, en quelque sorte, des ambassadeurs de chaque fraction de la fédération, ayant pour objet d'établir des principes d'égalité

[illegible] composent [illegible] et d'assurer
[illegible] contre les empiètements
[illegible] force numérique [illegible] l'attraction
[illegible] d'envahissement du pouvoir
[illegible] hautes sont nécessaires en
[illegible] est en effet de toute évidence
[illegible] est indispensable aux États-
[illegible] Rhode-Island, tout petit
[illegible] qui en a près
[illegible] qui a [illegible] habitants contre
[illegible] l'absorption de l'État de
[illegible] 16 [illegible] en Suisse, un
indispensable pour maintenir les
[illegible] kilomètres carrés
[illegible] du canton
[illegible] 17 [illegible] habitants en face de
[illegible] de ce
[illegible] haute
[illegible] de
[illegible] États-Unis, le
[illegible] la Chambre des représentants
[illegible] aux
[illegible] sinon
[illegible]ables.

[illegible] des États [illegible] en Suisse
[illegible] sont
[illegible] 1° les
[illegible] fédé-
[illegible] constitution
[illegible] et les in-
[illegible] de la confédération et
[illegible] de fonctions fédérales
[illegible] 4° l'élection du
[illegible] du chancelier, ainsi
[illegible] la législation
[illegible] d'autres droits
[illegible] alliances et les traités
[illegible] des traités
[illegible] étrangers; toutefois,
[illegible] l'assemblée fédérale
[illegible] canton élève des
[illegible] la sûreté exté-

rieure ainsi que le maintien de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse; les déclarations de guerre et la conclusion de la paix; 7° la garantie des constitutions et du territoire des cantons; l'intervention par suite de cette garantie; les mesures relatives à la sûreté intérieure de la Suisse, au maintien de la tranquillité et de l'ordre; à l'amnistie et au droit de grâce; 8° les mesures destinées à faire respecter la constitution fédérale et à assurer les garanties des constitutions cantonales ainsi que celles ayant pour but d'obtenir l'accomplissement des devoirs fédéraux; 9° le droit de disposer de l'armée fédérale; 10° l'établissement du budget annuel, l'approbation des comptes de l'Etat et les arrêtés autorisant des emprunts; 11° la haute surveillance de l'administration et de la justice fédérale; 12° les réclamations contre les décisions du Conseil fédéral relatives à des contestations administratives; 13° les conflits de compétence entre les autorités fédérales; 14° la révision de la constitution fédérale (art. 85). L'accord des deux assemblées est nécessaire pour la perfection d'une loi.

Nous venons d'analyser, par ses grands côtés, la constitution suisse, réservant pour la fin l'examen de ce qu'elle renferme certainement de plus original, nous voulons parler du droit accordé à tous les citoyens de prendre part directement au vote des lois, à côté même des conseils élus. En effet, en Suisse, le peuple a le droit, par la voix de 50,000 citoyens de réclamer une révision constitutionnelle; plus encore, il peut, par l'intermédiaire des autorités des cantons, demander soit aux Chambres, soit au Conseil fédéral de faire mettre à l'ordre du jour d'une Chambre une proposition déterminée. Ce n'est pas tout : 30,000 citoyens, par voie de pétitions, ou huit cantons, par voie législative, ont trois mois, pour demander que la sanction du peuple suisse entier vienne s'ajouter à la décision des assemblées à l'occasion d'une loi ou d'un décret récemment rendu. C'est ce qu'on appelle le *referendum* en Suisse et ce que nous appelons, nous autres français, un plébiscite.

Nous sommes fondé, en notre qualité de peuple unitaire, à considérer comme singulière, cette façon de procéder. Quoi de plus naturel, cependant, quand on y réfléchit? Tous les cantons suisses ont une constitution propre, un gouvernement à eux, ils sont autant d'Etats dans l'Etat; les citoyens suisses, de leur côté, jouissent de la liberté la plus grande qui puisse être accordée; tout dépend d'eux dans la nation. Il

essent de : puissanc
... jusqu'à taire de
recteur, mais un legis
... tout, l'economi
... facile de s'en convai
... qui presentent les
... pays organisés. La
... des monarchies
... tous les États allem
... l'Autriche-Hon
... le Portugal, l'E
... Bas et la Belgique son
... et tres-constitutionne
... quelques-unes d
... La France est
... est le bureau du p
... aucun de ces car
... dessine deja av
... qui sert de mini
... est surtout pour qu
... des fonctions du gou
... fédérale. Avec le
... avant encore dans cett
... et les Chambres n
... ne trouvent pas
...
... pos
... l'assemblé
... pouvoir

ctions dévolues aux chefs d'Etats. Trois sortes de chefs Etats ont disparu ; les rois électifs, les présidents à vie, les ollectivités législatives gouvernantes comme la diète suisse. Partout les principes de Gouvernement se sont dégagés, élargis et affirmés : Il n'y a plus que des républiques et des monarchies, les unes et les autres dépouillées de ces alliages ou de ces tempéraments qui en modifiant leurs éléments primordiaux, finissaient par les rendre méconnaissables. Les présidents de république à vie, et les stathouders héréditaires n'ont jamais été et ne pouvaient être autre chose que des dictateurs, on les a exclus de toutes les républiques. Les souverains électifs et les hospodars [1] élus n'étaient que des monarques indignes de ce titre, jouets du caprice de quelques-uns, on les a également vus disparaître. Qu'était-ce, en effet, que le trône électif de Pologne? Rien ou presque rien. Le roi élu par la diète, était obligé, depuis les Jagellons, de s'engager à ne proposer aucun successeur, à ne recevoir aucun ambassadeur à l'insu du Sénat, à se laisser contrôler par un conseil de seize sénateurs préposés au maintien des libertés nationales, à conserver aux nobles le produit des mines et salines sur leurs terres, à ne pas traverser ces terres sans leur consentement préalable, à n'exiger d'eux de redevances, ni en nature, ni en argent, etc. Cet ensemble de dispositions constituait ce qu'on appelait les *Pacta Conventa*. C'était la constitution jurée qui limitait les pouvoirs du Chef de l'Etat et garantissait toutes les libertés, celle de la noblesse, surtout qui pouvait, par le simple vote négatif d'un seul de ses députés à la Diète, d'un seul de ses nonces, annuler une résolution prise à l'unanimité; cela s'appelait le *liberum veto*. Cette étrange réunion de détails bizarres qui était la charte même du pays à laquelle Henri de Valois, plus tard Henri III, prêta obéissance, n'a été reproduit, et il faut s'en féliciter, dans aucune des constitutions modernes. Il n'y a plus nulle part de roi électif en face d'une oligarchie nobiliaire [2].

Il est, dès lors, facile de se convaincre, qu'à l'heure actuelle, les chefs de gouvernement peuvent être ramenés, abstraction faite des modalités constitutionnelles, à deux catégories seulement : des présidents de république nommés à

(1) En Valachie et en Moldavie.

(2) L'oligarchie nobiliaire de Hongrie, de Suède, de Finlande et du Mecklembourg, a aussi constitutionnellement disparu.

... comme en Russie.
... en Hollande, en Es-
...
... restés partout de la
... par contre, l'Italie ... est an-
... que les mâles en mâles
... pays au contraire, où
... en Angleterre ou en Espa-
... aussi bien que les fils. En
... est établi que dans une
... non pas cependant à des-
... frère suivant l'ordre de
...
... catholiques, ... sont naturelle-
... Suisse, aux États-Unis,
... de l'Amérique Centrale,
... de l'Afrique.

... la Bavière, la plupart des États
...

CHAPITRE II.

§ I.

ORIGINE DES MINISTRES.

On trouve des ministres à toutes les époques historiques de la France et les noms de quelques-uns d'entre eux ont même dominé l'oubli pour venir jusqu'à nous. Parmi les plus anciens, on connaît Eloi et Suger. On sait que c'est à leur amour du peuple dont ils étaient sortis, qu'il faut attribuer les bienfaits de leur administration. Mais ce qu'on sait moins, c'est que les ministres, tous sans exception, procèdent d'une double origine également obscure : l'une toute servile, c'est la plus ancienne; l'autre presque manuelle, c'est la plus récente.

Nous allons les examiner successivement.

Tous les grands seigneurs au Moyen-âge avaient des domestiques attachés uniquement à la personne, mais à qui la bienveillance de leurs maîtres avait, à un moment donné, conféré une autorité marquée sur les autres serviteurs (1). Le roi de France, comme tout puissant seigneur, avait également des domestiques de cet ordre, nous disons comme tout puissant seigneur et cela intentionnellement, car à l'époque féodale, le

(1) Boutaric, *Notes du cours d'institutions politiques*, professé à l'École des Chartes. Voir aussi de Luçay, *Les secrétaires d'Etat depuis leur institution*, etc. — Dareste de la Chavanne, *Hist. de l'administration française*. — Luchaire, *Histoire des institutions monarchiques de la France sous les premiers Capétiens*. — Le Père Anselme, *Histoire généalogique et chronologique de la Maison de France et des grands officiers de la Couronne*.

[illegible] du
[illegible] vas-
[illegible]
[illegible] es [illegible] con-
[illegible]

[illegible] moment
[illegible] du régime féodal. Mais
[illegible] pouvoir royal grandissant,
[illegible] ses entraves, ces servi-
[illegible] essivement sortis de leur
[illegible] en officiers publics.
[illegible] sont les grands officiers
[illegible] *stabuli* que
[illegible] des con-
[illegible] devint le
[illegible] devint le [illegible]
[illegible] *cancellarius*, le
[illegible] devinrent naturel-
[illegible] et plus
[illegible]

[illegible] Il
[illegible]
[illegible] la
[illegible]
[illegible] les
[illegible] l'An-

jou jusqu'à son avènement au trône d'Angleterre et à la mort de Thibault de Champagne en 1191, elle fut supprimée.

Le grand Bouteiller de France resta chargé d'offices intérieurs importants : palatins et financiers surtout, on lui accorda des privilèges considérables. Il signait aux chartes avec les autres grands officiers, et assistait aux assemblées des pairs et à leur jugement. Il fut remplacé plus tard par le grand échanson. On trouve parmi les noms des bouteillers les plus fameux ceux des Montmorency, des Courtenay, des Coucy, des Saint-Pol, des Croï et des Beaumanoir (1).

Le grand Chambrier reçut, outre les fonctions de grand chambellan, celles de conservateur de la Cassette royale. Il exerçait des droits seigneuriaux sur Paris et une juridiction sur différents corps de métiers, entre autres, sur les fripiers, les cordonniers et les pelletiers. On retrouve parmi les titulaires de cette charge, les noms les plus connus du pays. Henri II, lui-même, fut grand chambrier avant d'être roi de France. La charge fut supprimée en 1545.

Le Chancelier fut chargé de l'apposition du sceau royal sur tous les actes émanés du roi. Dès le XIIIe siècle, il siégeait dans l'assemblée des Pairs et avait la prééminence sur tous les autres grands officiers de la Couronne. Au XVIe, il devint inamovible. Chef de la magistrature, il présidait toutes les cours, et portait la parole dans les lits de Justice (2).

Le Connétable reçut les fonctions de grand écuyer mais après la disparition du sénéchal, il devint le premier des officiers de la couronne et le commandant en chef de l'armée. Il avait des privilèges considérables, particulièrement des droits de prise. Cette charge fut supprimée en 1627, à la mort du duc de Lesdiguières (3).

Nous ne parlerons ici que pour mémoire, bien que ce soit

(1) Le P. Anselme, *op. cit.*

(2) De Charlemagne à la Révolution qui supprima la charge on trouve parmi les chanceliers les plus en vue : Eginhard (la question, toutefois, est discutée), Adalbéron, Gerbert, Guillaume de Nogaret, Pierre Rogier qui fut pape sous le nom de Clément VI, Juvénal des Ursins, Poyet, François de Montholon, Michel de l'Hospital, d'Albert de Luynes, Caumartin, Marillac, Séguier, Mathieu Molé, d'Aligre, Michel le Tellier, Boucherat, Pontchartrain, Daguesseau, Lamoignon, Machault et Maupeou.

(3) Les connétables fameux, de 1060 à 1627 sont : Albéric de Montmorency; Dreux de Mello; Gauthier de Brienne, duc d'Athènes; Bertrand du Guesclin; Olivier de Clisson; le comte de Saint-Pol; le comte d'Armagnac; Arthur de Bretagne, plusieurs Bourbons.

[illegible] place, du GRAND AMIRAL DE FRANCE. Il présidait à la direction de la flotte et à l'organisation maritime, mais sa charge ne [illegible] qu'en 1270 [illegible] et ce n'est même que postérieurement [illegible] date qu'il finit par prendre rang parmi les grands officiers de la couronne. Supprimé en même temps que celui de connétable, cet office fut remplacé par celui de grand maître, chef et surintendant général de la navigation et du commerce dont Richelieu fut le titulaire. Il fut de nouveau rétabli par Louis XIV.

Au demeurant, toutes les charges que nous venons d'indiquer, sauf celle du sénéchal, existaient encore au XVIe siècle. [illegible] leur autorité, étant donnée la portée sans cesse grandissante de leurs attributions, était devenu insuffisant. Le connétable subsistait toujours, en possession du commandement [illegible] de l'armée et des maréchaux de France, souvent plus [illegible] que lui-même, mais [illegible] originaire était aussi [illegible] domestique [illegible] semble [illegible] ment. [illegible] particulièrement subordonnés au [illegible] il n'y avait [illegible] parler de ministre de la guerre, le connétable [illegible] ses fonctions. Quant au chancelier [illegible] la majesté de ses [illegible] prestige augmentant tous [illegible] les seules apparences [illegible] à exercer dans l'administration [illegible]

[illegible]

1. [illegible] la charge de la [illegible] su- [illegible] XVe

[illegible]

siècle et quoique irrégulièrement pourvu jusqu'à François Ier, il n'en possédait pas moins des attributions nettement déterminées. Cependant les affaires étrangères, l'administration de la guerre, l'organisation intérieure, les travaux publics, la marine, le commerce, les colonies restaient en souffrance. Là des nécessités impérieuses se faisaient jour et de même qu'à notre époque, des créations ministérielles successives, comme celles de l'instruction publique, de l'agriculture, des postes et télégraphes ou du commerce, se sont imposées en quelque sorte insensiblement, de même des nécessités nouvelles allaient donner naissance à un rouage nouveau, celui des SECRÉTAIRES D'ETAT.

C'étaient à l'origine des scribes ignorés, de simples copistes, de petits secrétaires du roi, et tout à coup, au XVIe siècle, ils furent placés à la tête des départements ministériels. On connait les raisons de cette élévation subite. Des commis ne sont pas à redouter et le roi préférait posséder dans sa main des gens habitués à obéir, à travailler, tous issus d'une origine obscure, qu'avoir à ses côtés, des seigneurs de haute marque, toujours turbulents, et souvent incapables, au demeurant, plus propres à donner des ordres qu'à en recevoir. Le premier connu en date de ces SECRÉTAIRES D'ETAT est Florimond Robertet [1] qui occupa sa charge, de Charles VIII à François Ier. Henri II en fixa le nombre à quatre, par une ordonnance de 1547, mais comme il fallait s'y attendre, il y eut, tout d'abord, de la confusion, voire même du désordre dans leurs attributions. Par exemple, ils eurent pour mission de s'occuper à un titre égal de l'administration du pays. La conséquence de ce système fut de livrer le gouvernement des provinces à une direction incertaine, à une politique indéterminée. Aussi, comme il y avait quatre ministres de l'Intérieur, et que c'en étaient trois de trop, une nouvelle répartition des services ministériels s'imposa-t-elle, moins d'un siècle après, comme une obligation rigoureuse. Louis XIII l'opéra en 1626, en partageant entre les secrétaires d'Etat avec une désignation précise, les différentes branches de l'administration : *Maison du roi, affaires étrangères, guerre, marine,* les services de l'*Intérieur*

(1) Avant Florimond Robertet, on les appelait clercs-notaires du roi, clercs du secret, secrétaires des finances. Immédiatement après lui, on trouve quatre secrétaires des commandements et finances : Bochetel, Clausse, de l'Aubespine, du Thier.

étant, entre eux, répartis au lieu de rester indivis. C'est à partir de cette époque que les SECRÉTAIRES D'ÉTAT ajoutèrent quelquefois le titre de MINISTRES à leur qualité propre et cela [1], quand le roi leur eut donné entrée au Conseil d'Etat. A côté des secrétaires d'Etat, il ne faut pas l'oublier, subsistaient toujours le chancelier et le surintendant des finances.

Près d'un siècle après, en 1700, sous Louis XIV, les QUATRE SECRÉTAIRES D'ETAT ont encore, ou à peu près, les mêmes attributions. Ce sont : MM. de Châteauneuf, de Barbezieux, de Torcy, de Pontchartrain.

Le *premier* a dans son département, les affaires de la religion protestante et les généralités ou provinces suivantes : Guienne, Périgord et Rouergue, Languedoc, comté de Foix, Maine et Perche, comté de Laval, Normandie, Bourgogne, Bresse, Bugey, Valromey, Gex, Touraine, Anjou, Boulonnais, Nivernais, la Rochelle, Aunis, Auvergne, Picardie et Bourbonnais.

Le *second :* la guerre, le taillon et l'artillerie, les généralités ou pays du Lyonnais, des Trois-Évêchés, de Franche-Comté, de Lorraine, d'Alsace avec Strasbourg, de Flandre et d'Artois, de Luxembourg, de Roussillon, Conflans et Cerdagne.

Le *troisième, « les pays étrangers »* et les généralités de Bretagne, Provence, Berry, Champagne et Brie, Dauphiné, Limousin, Angoumois, Saintonge, Sedan, la Navarre, le Béarn, le Bigorre et le Nébouzan.

Le *quatrième,* a sous sa direction : la « maison du roy, » le clergé, la marine, les galères, le commerce, les colonies, les pensions, les haras, les manufactures, les généralités de Paris, d'Orléans, de Soissons, de l'Ile-de-France, du Poitou, de la Marche, les Parlements et les cours et conseils souverains étant répartis entre les quatre secrétaires d'État [2].

LE CHANCELIER se renferme dans ses fonctions immanentes.

LE CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES FINANCES, Chamillart a dans ses attributions : le trésor royal, les parties casuelles, la direction générale de toutes les fermes du roi (et il y en a cinq grosses), le clergé, le commerce, l'extraordinaire des guerres, le pain de munition et les vivres, l'artillerie, les bâtiments et maisons royales, les rentes, les pays d'Etats, les monnaies, les Parlements du royaume, les ponts et chaussées, les turcies et

(1) Le mot ministre vient lui-même du mot latin *minister*, serviteur.

(2) Ordonnance du 11 mars 1626.

levées, le barrage et le pavé de Paris, etc. Il est assisté de *quatre intendants des finances*.

Comme on le voit, la confusion qui règne dans les services ministériels, quoique déjà moindre qu'au XVIe siècle, est toujours considérable. Elle va durer bien longtemps encore, car cinquante ans plus tard il n'y aura presque rien de changé.

En 1749, en effet, les SECRÉTAIRES D'ÉTAT sont toujours au nombre de *quatre*, plus le CONTRÔLEUR GÉNÉRAL; ils sont toujours chargés de l'administration des généralités réparties entre eux.

Phélypeaux, comte de Maurepas[1] a dans son département, la maison du roi, le clergé, les haras, les pensions, la marine, les fortifications de mer, les galères, le commerce maritime, les colonies françaises, les dons et les brevets, le collège royal, les académies des inscriptions et belles-lettres et des sciences, l'imprimerie du Louvre, la monnaie, les médailles, l'académie de musique, la surveillance de la Bastille et du donjon de Vincennes et de leurs prisonniers, l'inspection de la prévôté de l'Ile et du guet de Paris.

Phélypeaux, comte de Saint-Florentin, a dans le sien les affaires de la religion « prétendue réformée, » l'expédition de la feuille des bénéfices; les économats.

Le comte d'Argenson, la guerre, le taillon, les maréchaussées, l'artillerie, les fortifications.

Le marquis de Puysieul, les affaires étrangères.

Daguesseau est CHANCELIER.

Le contrôleur général de Machault, étend ses attributions fort peu au delà de celles de son prédécesseur Chamillart sous Louis XIV : il n'a, de plus que lui, dans ses services, que la compagnie des Indes et les différents commerces maritimes dont elle avait le privilège (les compagnies créées par Law). Il a conservé dans son ressort les cours supérieures et les Parlements, les manufactures, les octrois, les dettes des communautés, les ligues suisses, le dixième, l'extraordinaire des guerres[2], etc.

(1) La famille des Phélypeaux a donné de nombreux ministres à la France : les Phélypeaux de Maurepas, de Saint-Florentin, de Pontchartrain et de la Vrillière et cela pendant 165 ans, sans interruption.

(2) Et de plus, la taille et le taillon, la capitation, les poudres et salpêtres, les eaux et forêts, les états des bois, les bureaux des finances, les aides, les amortissements, francs-fiefs et nouveaux acquêts, la ferme des impôts et billots de Bretagne, le domaine, les domaines d'Occident, les fermes de la

[illegible] et assiste à cette [illegible]

[illegible] mais le [illegible]

[illegible] paraissent être aux [illegible]

[illegible] ministre du [illegible]

[illegible] maison du roi. [illegible]

[illegible] de la maison du roi [illegible]

[illegible] grande situation [illegible]

[illegible] nominalement [illegible]

[illegible] ministres en France [illegible]

[illegible] grands officiers de la cou- [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible] pa- [illegible]

[illegible] XII

arrivés ou des membres de l'ancienne noblesse ralliés au régime impérial.

Suivons maintenant les transformations opérées en France dans chacune des administrations ministérielles depuis le XVIIIe siècle (1).

Le ministre de la Justice, successeur du chancelier, puis du garde des sceaux, porte d'abord, en 1790, le nom de chef de la justice et garde du sceau de l'Etat. En 1791, le ministère de la Justice est créé et Danton est appelé à ce poste le 10 août 1792, mais ce n'est que postérieurement à cette journée qu'il est mis en possession des sceaux de l'Etat. En 1794, le ministère est remplacé par une Commission. En 1795, il est rétabli. En 1802, on crée la charge de grand-juge ministre de la Justice, et ce titre reste en honneur jusqu'en 1815, époque où il est remplacé par celui de garde des sceaux, ministre de la Justice qui existe encore actuellement. La Restauration avait bien institué à nouveau l'office du chancelier, mais en lui conférant la présidence de la Chambre des Pairs, elle lui avait retiré la garde des sceaux.

Le ministère de l'Intérieur n'a pas toujours porté ce nom. C'est seulement en 1790 que le ministère de la maison du roi et du département de Paris devient le ministère de l'Intérieur, mais il n'est définitivement organisé qu'en 1791. Ses attributions sont réparties entre six Commissions en 1794. En 1795 il est de nouveau rétabli et il conserve son nom jusqu'à nos jours. On a, toutefois, souvent modifié sa dénomination en lui substituant celle d'Intérieur et Travaux publics, d'Intérieur et Cultes, d'Intérieur, Agriculture, Commerce ou Sûreté générale.

Le ministère de la Police générale, créé en 1796, supprimé en 1802, est rétabli en 1804 et de nouveau supprimé puis rétabli et finalement, après des éclipses successives, supprimé en 1853.

Le ministère de la Guerre a mis longtemps à conquérir son autonomie, car il n'y a d'administration propre des choses militaires qu'à la fin du XVIe siècle, époque où commence à fonctionner la secrétairerie de la Guerre. L'intervalle compris entre le XIIe et le XVIIe siècle, est donc rempli par une sorte d'interrègne dans l'administration militaire du pays. C'était le roi qui en était le maître suprême; il était assisté d'agents nombreux et du rang le plus élevé, non seulement du séné-

(1) Muel, *Gouvernements, Ministères et Constitutions de la France.*

contresigner les actes du Gouvernement et de défendre sa politique devant les Chambres.

Le ministère des Finances a reçu les dénominations les plus diverses[1]. Sous l'ancienne monarchie, l'argentier du roi, le surintendant, puis le contrôleur des finances, remplirent les fonctions de ministres des finances, Jacques Cœur était argentier de France, Fouquet, surintendant, Colbert, contrôleur général des finances, Necker, fut directeur général, le baron de Breteuil, à la veille de la Révolution, portait le titre de président du Conseil royal des Finances. Necker lui succède. Il prend le nom de premier ministre des Finances. Il est remplacé par le contrôleur général Lambert, qui, lui-même, cède la place à Delessart, ministre des contributions et revenus publics. En 1794 une Commission remplace ce ministère. Enfin, Gaudin prend la qualité de ministre des Finances en 1795, mais le 5 vendémiaire an X, le ministère des Finances est divisé en deux branches absolument séparées : Finances et Trésor public. Cette division supprimée, le ministère des Finances reprend ce titre et ne l'a plus quitté.

Le ministère du Trésor public, créé, comme nous venons de le dire, en 1801, réuni au ministère des Finances en 1814, rétabli sous le nom de ministère du Trésor impérial pendant les Cents-Jours, disparaît en 1815.

Le ministère des Affaires étrangères, a été parfois appelé ministère des Relations extérieures. Son premier titulaire, fut le secrétaire d'Etat, Louis de Révol en 1589.

Le ministère de l'*Algérie et des Colonies* n'a existé que deux ans, de 1858 à 1860.

Le ministère des Beaux-Arts, créé en 1870, a été supprimé cette même année. Rétabli en 1881, avec le titre plus compréhensif de ministère des Arts car il embrassait avec les Beaux-Arts, tous les arts industriels, il a été de nouveau supprimé en 1882.

L'administration des Colonies n'a jamais encore formé de ministère spécial. Il est, encore une fois, question de le créer.

Le ministère du Commerce créé en 1811, a porté sous l'Empire le nom de ministère des Manufactures et du Commerce, et sous Charles X celui du Commerce et des Manufactures, simple déplacement de mots.

(1) Muel, *op. cit.* — *Recueil des lois de finances de 1884.*

Les Cultes ont formé un ministère depuis 1804 jusqu'en 1814. Rétabli en 1824, sous le nom d'Affaires ecclésiastiques et Instruction publique, il englobait l'Instruction publique, ainsi étroitement subordonnée à l'administration des Cultes. Ce ministère, dont l'expérience ne se renouvela pas, fut supprimé en 1830.

Le ministère des Postes et Télégraphes créé le 5 février 1879 est redevenu une simple direction générale en 1889.

Le ministère des Travaux publics a été créé en 1830.

Quant aux qualifications mêmes, données aux ministres, elles ont varié avec les régimes politiques.

Antérieurement à 1789, sous la Restauration, la seconde République, et le second Empire, les ministres joignent à cette qualité celle de : *ministres secrétaires d'État au département de...*

Sous les Gouvernements provisoires de 1814, de 1830 et de 1848, les ministres s'appellent *commissaires* ou *ministres provisoires*.

Sous la première République, sous le premier Empire et actuellement, les chefs des départements ministériels s'appellent simplement *ministres*.

Voilà pour les administrations gouvernementales françaises.

Dans presque tous les États de l'Europe, en Allemagne (1), en Angleterre, dans les États scandinaves aussi bien qu'en France, les ministres présentent cette particularité d'être tous issus ou des grands officiers de la Couronne ou des obscurs secrétaires royaux, ainsi que l'indiquent encore les dénominations appliquées aux titulaires des fonctions actuelles.

En Allemagne, les plus anciens grands officiers étaient le *Cubiculaire* (*Cubicularius*), chargé de la direction des services palatins et du trésor du Palais; il fut remplacé par le *Majordome* (*Major domus*) et le *Chambrier* (*Camerarius*). A côté figuraient le *Sénéchal* (*Dapifer*), plus tard appelé *Truchess*, chef du service des vivres, grand officier de bouche, et l'*Echanson* (*Pincerna, Scantio* ou *buticularius*), puis venait le *Connétable* (*Comes stabuli*), le *Référendaire* (*Referendarius*) qui devint par la suite le *Chancelier* (*Cancellarius*). Enfin prenaient rang l'*Apocrisiaire* (*Apocrisiarius*), chargé du service spirituel du

(1) Les électeurs de Brandebourg, prédécesseurs des rois de Prusse, avaient comme ministres, un chancelier et un maréchal, plus un conseil secret formé de grands vassaux.

Palais et le comte du Palais (*Comes palatii*, en allemand : *Pfalz graf*)[1]. De tous ces grands officiers, le chancelier de l'Empire a seul survécu en tant que ministre; parmi les autres, ceux qui subsistent sont retournés à leurs hautes fonctions domestiques. Des secrétaires ignorés, des scribes sont devenus, en Allemagne comme en France, les secrétaires d'Etat actuel.

Mais où la chose est plus sensible qu'ailleurs, c'est à n'en pas douter en Angleterre. Là, la division est nette, tranchée, précise et d'autant plus apparente qu'elle est de date plus récente.

Là, en effet, le premier lord de la Trésorerie[2], le lord Grand-chancelier, le Chancelier de l'Echiquier, le premier Lord de l'Amirauté remontent à une époque au moins aussi ancienne que les grands officiers de la Couronne de France. Tous aussi, ils avaient autrefois, en Angleterre, le rang de grands officiers de la Couronne, et c'est même la crainte de la puissance croissante du Grand Trésorier et peut-être aussi de celle du Grand Amiral qui a donné naissance, comme on aura occasion de le voir, à l'organisation actuelle de la Trésorerie et de l'Amirauté. Voilà le principe; mais alors, comme en France, il arriva un moment où les titulaires des vieilles charges ne purent plus suffire aux nécessités du moment. Aussi au XVIe siècle, créa-t-on chez nos voisins, comme chez nous, un fonctionnaire nouveau qui prit le même nom que le nôtre. Le besoin de cette institution se faisait, d'ailleurs, bien plus vivement sentir en Angleterre qu'en France, car on y gouvernait de moins en moins d'après les avis du Conseil privé, et il fallait trouver des hommes politiques en état de défendre les intérêts généraux ou spéciaux du Cabinet devant le Parlement dont l'influence augmentait de jour en jour davantage. De là, l'institution d'un SECRÉTAIRE D'ETAT dont les fonctions uniques d'abord, furent partagées successivement depuis, entre LES CINQ SECRÉTAIRES D'ETAT ACTUELS. Ces cinq hauts fonctionnaires forment, aujourd'hui, avec LES SUCCES-

(1) De Schulte, *Histoire des institutions de l'Allemagne.*

(2) Glasson, *Histoire des institutions, etc., de l'Angleterre;* Stubbs, *op. cit.* Il y eut encore en Angleterre, d'autres grands officiers. Sous les Saxons : le *heah gerefa* (préfet), le *kraegel* (camérier), le *horspen* (maréchal), etc. Sous les Normands : le *justiciarius* (grand justicier), le *magister militum* (maréchal), le *comes palatii* (comte palatin), etc. (Stubbs, *Constitutional history*, I, 345).

[illegible] grands officiers, proprement serviteurs de la Couronne [illegible] premier lord de la Trésorerie. [illegible] premier lord de l'Amirauté et [illegible] nouveaux [illegible] Cabinet et le [illegible] Grande-Bretagne [illegible] il n'y [illegible] seule [illegible] impression [illegible] entre les représentants [illegible] Couronne et leurs nouveaux collègues [illegible] secrétaires [illegible] sur le caractère [illegible] secrétaire d'État. Pour parler [illegible] secrétaires d'État, malgré [illegible] Affaires étrangères [illegible] l'Intérieur. [illegible] lieutenants [illegible] pratique [illegible] office [illegible] La [illegible] par exemple, [illegible] *Foreign office* [illegible] *Home* [illegible] Affaires étrangères à l'Intérieur, il n'est pas soumis à la réélection. Sa situation légale n'a pas changé, car il n'a quitté une secrétairerie que pour en accepter une autre. Il est soumis à la réélection, au contraire, s'il quitte une secrétairerie d'État pour devenir haut chancelier, chancelier de l'Échiquier ou premier lord de la Trésorerie, car il est revêtu alors de l'un des vieux offices de la Couronne. On le voit, toute différence n'a pas encore disparu entre les membres du Cabinet en Angleterre, et la similation entre les anciens et les nouveaux collègues n'est pas aussi complète qu'en France, où le garde des sceaux, héritier du grand chancelier, n'est différencié d'aucun des ministres, pourtant tous, à l'heure qu'il est, successeurs immédiats des secrétaires d'État du XVI[e] siècle et non des grands officiers de la Couronne.

On peut objecter, il est vrai, que le garde des sceaux n'était pas précisément le chancelier dans la vieille monarchie française, qu'il n'était que son remplaçant, qu'il n'exerçait ses fonctions que quand il n'y avait pas de chancelier. L'objection est plus spécieuse que juste puisque le chancelier avait comme principale attribution, la garde des sceaux; si donc le garde des sceaux français ne prend pas le titre de chancelier, c'est pour ne pas se revêtir d'une dignité abolie par les différentes révolutions, mais il est bien le successeur en ligne directe de tous les chanceliers de France.

Voilà, nettement établies, les origines des ministres en France, en Angleterre et en Allemagne.

Aux Etats-Unis, les secrétaires d'Etat ne sauraient, on le conçoit, avoir des commencements aussi reculés, la séparation de ce pays d'avec l'Angleterre, datant seulement de la fin du siècle dernier. Toutefois leur existence remonte à la constitution primitive donnée à l'Union et l'on peut même dire que leur création a été l'un des premiers soucis du pouvoir législatif. En effet, une loi du 27 juillet 1789 institua le département d'Etat et des Affaires étrangères. La Trésorerie fut créée le 2 septembre 1789. Le département de la Guerre, le 7 août 1789. Ce furent les secrétaireries primitives. Quant au département de la Marine, il fut créé plus tard, et seulement le 21 avril 1806; la direction générale des Postes ne forma un secrétariat spécial que le 3 mars 1825. L'Intérieur ne fut constitué en département séparé que le 3 mars 1849. Cela s'explique par ce fait, qu'au début la Marine, les Postes, l'Intérieur étaient absorbés dans les départements de la Guerre et de la Trésorerie.

Quant à l'Attorney général, aujourd'hui véritable ministre de la Justice, mais qui n'était primitivement chargé que de l'interprétation des lois, la création de sa charge date du 24 septembre 1789.

Reste le secrétariat de l'agriculture. Il est d'organisation récente et remonte seulement à ces années dernières (1889).

En lisant les noms des ministères américains, on aura peut-être été frappé de plusieurs des appellations qui leur ont été données, entre autres celles de secrétairerie d'Etat et de trésorerie; on les aura peut-être trouvées empreintes d'un caractère monarchique inexplicable dans un pays neuf qui n'a jamais connu que la République. En y réfléchissant, il n'y a pas lieu de demeurer surpris. Que sont les Etats-Unis sinon une branche séparée de l'Angleterre? En conquérant son indépendance, l'Union n'a pu sur-le-champ oublier son origine. Elle a emprunté à la métropole, avec qui elle rompait pour toujours, les dénominations appliquées aux chefs de certains ministères. De là, les qualifications singulières, au premier abord, qu'elle a données à plusieurs de ses départements ministériels.

En Turquie, les anciens ministres étaient le *grand vizir;* le *mufti*[1], chargé de résoudre les difficultés de la loi musul-

(1) Le Mufti était quelquefois dégradé, mais rarement condamné à mort,

mane, véritable chef du culte; le grand amiral ou *capitan pacha*; les *kadiaskers* premiers dignitaires de la loi après le *mufti*, au nombre de deux; le *seraskier pacha* ou ministre de la guerre; le *nichandji* qui apposait le sceau ou *nichan* sur les actes officiels; les *defterdars* ou intendants des finances au nombre de trois.

Ainsi que nous aurons occasion de le voir, de nombreux changements ont été introduits dans ces divisions primitives du gouvernement ottoman.

En Russie, les départements exécutifs datent seulement du commencement du siècle.

En Suisse, ce n'est que depuis 1848 qu'il existe à proprement parler un ministère.

si ce n'est pour trahison ou crime. Alors on le pilait dans un mortier, depuis conservé à la prison des sept tours.

§ II.

MODE DE NOMINATION ET DE RÉVOCATION DES MINISTRES. — DÉMISSION DES MINISTRES.

1. *Nomination des ministres.*

Durant le cours de la vieille monarchie française, les rois ont joui du droit illimité de nomination et de révocation des ministres. Ce droit exercé avec sagesse et discernement par certains souverains, avec ignorance ou arbitraire par d'autres, a produit tour à tour les effets les plus salutaires ou les plus fâcheux. Tels, à côté des grandes figures de Sully, de Richelieu, de Mazarin, de Colbert, de Louvois, de Daguesseau et de Lamoignon, se détachent en noir sur un fond sombre, les répugnants portraits de Dubois, et de l'abbé Terray ou les figures ternes et effacées du duc de Bourbon, de d'Aiguillon, de Maupeou, de Calonne, de Loménie de Brienne ou de leurs prédécesseurs les Chamillart et les Villeroi.

L'influence des maîtresses royales (1) se fait sentir à plusieurs reprises, jusque dans les choix des ministres. Après les favoris de Diane de Poitiers et de la duchesse d'Étampes, de Mme de Montespan et de Mme de Maintenon, ceux de Mme de Châteauroux, de Mme de Pompadour, et de Mme du Barry, voient arriver leur heure. Parvenus au sommet des honneurs par l'effet d'un caprice, ils prennent le chemin

(1) « .... Une femme s'avise d'être la maîtresse d'un ministre pour lui présenter cinq ou six placets tous les matins » (Montesquieu. *Lettres persanes*, L. VIII). Mme de Prie, fit davantage encore; elle reçut de l'argent de l'Angleterre, en récompense de l'influence néfaste qu'elle exerçait sur le duc de Bourbon (*Mémoires du temps; Histoires de France* de Henri Martin, de Michelet, etc.).

de l'exil si la fantaisie qui les a fait monter au pouvoir se retourne contre eux et les en fait descendre. Mais, à côté des favoris, des honnêtes gens, des malheureux plus irréfléchis que coupables, paient bien cher leur grandeur d'âme ou leur imprudence d'un instant.

Après Semblençay[1], que la haine implacable de Louise de Savoie conduit à Montfaucon, après Fouquet[2] le généreux et peut-être dissipateur intendant que l'envie, au moins autant que l'équité, fait condamner au bannissement et à la prison perpétuelle, c'est un homme intègre, Choiseul qu'on exile dans ses terres et qu'on éloigne du gouvernement au moment où la France avait le plus besoin de sa sage direction, de sa connaissance approfondie des affaires et de sa haute habileté.

Agents du roi, ne répondant de leurs actes que devant lui, les ministres n'ont jamais senti, dans les siècles passés, l'influence dirigeante de la nation. Quelquefois, pendant la réunion des États-généraux, un député élevait la voix pour se plaindre d'un ministre et attaquer ses actes, mais sa voix restait sans écho. Une fois seulement, la volonté populaire avait été écoutée. Un ministre haï, coupable, disait-on, des exactions les plus honteuses, des abus d'autorité les plus odieux, Enguerrand de Marigny, avait été mené au gibet après la mort du roi dont il avait été le premier ministre. Ceci se passait au XIVe siècle. Il faut en sauter trois autres pour rencontrer quelque manifestation populaire à l'endroit du pouvoir ministériel, manifestations impuissantes sans doute, mais qui dénotaient que le bon sens de la nation ne s'égarait pas, et recherchait déjà la responsabilité là où elle était le plus souvent, c'est-à-dire chez le conseiller du roi et non chez le roi lui-même. Après les Mazarinades, on entendit chansonner Maupeou car, tout se résumait alors en couplets ou en satires et le réveil de l'opinion ne se fit pressentir, comminatoire et redoutable, que le jour où le pays exigea en quelque sorte la nomination de Turgot et plus tard celle de Necker. Cette affirmation de la volonté nationale devait recevoir sa consécration définitive dans la constitution élaborée par la Constituante. De nouveaux principes allaient paraître et changer la face des choses.

1 *Journal d'un bourgeois de Paris* (XVIe siècle). Collect. des doc. inédits.

2 Fouquet fut défendu par Pellisson et par La Fontaine, et l'on sait avec quelle chaleur.

En faut-il conclure qu'une évolution radicale s'en soit suivie et que de nos jours un chef d'État soit destitué de toute immixtion dans la nomination des ministres. Non! et nous l'allons démontrer.

En France, les ministres sont nommés et révoqués par le Président de la République, et, de fait, ce droit a toujours appartenu chez nous au chef de l'Exécutif : Roi, Empereur ou Président ; ce n'est qu'à certaines époques, pendant les grandes périodes révolutionnaires, surtout, que l'autorité suprême a été destituée de ce pouvoir. C'est ainsi que l'Assemblée législative, après avoir suspendu Louis XVI de ses fonctions, décida que les membres du nouveau ministère seraient élus par l'Assemblée elle-même. On procéda au vote. Danton fut nommé à la Justice par 222 voix ; Monge à la Marine par 154 voix ; Lebrun aux Affaires étrangères par 109 voix. On arrêta là le scrutin. Le chiffre des abstentions devenait si considérable que l'on redouta de jeter une sérieuse déconsidération sur l'Assemblée et le ministère qui allait en sortir. On proposa, donc, de choisir les trois membres du cabinet qui restaient à élire, par assis et levé. Ce furent les ministres, naguère congédiés par le roi : Roland, Clavière et Servan qui furent nommés sur la proposition du Président.

Sous la Convention, le *Conseil exécutif*, nommé par l'Assemblée, ne conserva qu'un pouvoir nominal. Il fut placé sous la surveillance du *Comité de salut public* qui, tous les huit jours, rendait compte, à la Convention, de la marche des affaires de l'Etat (Loi du 19 vendémiaire an II, 10 octobre 1793).

En 1830, la commission municipale de Paris, présidée par Lafayette, nomma de son propre mouvement, le ministère du 30 juillet. Il était composé du général Gérard, de MM. Bignon, le baron Louis, Dupin aîné, le duc de Broglie, Guizot, le vice-amiral de Rigny. M. Dupin refusa et fut remplacé par Dupont (de l'Eure). Ces choix ne pouvaient évidemment avoir d'efficacité qu'autant que le pouvoir exécutif, représentant les pouvoirs nationaux, y apporterait son concours, ils ne pouvaient subsister qu'avec cette confirmation. Le lieutenant général du royaume la leur donna. Après avoir composé son ministère provisoirement avec ces personnages, il les nomma directement sous le titre de « commissaires » de leurs départements respectifs par ordonnances du 1[er] août.

En 1848, l'Assemblée décida : 1° qu'elle confierait le pouvoir

... ministres
... serait com-
... amis-
...
... VIII ... droit de
... mais
... ce droit ... mme
... garanties ... exigées.
... ont ... garde le

... de nomination des ministres.
... expression impropre dont on
... désigner le chef du cabinet dans
... chef d'un ministère dans ces
... ministre comme on le dit à tort et
... une ancienne habitude, c'est un
... premier ministre, en effet, n'a sa
... gouvernement absolu ou à forme
... Il est alors, ou bien nommé
... par le souverain, ou bien il
... situation relevée et prépondérante
... est affaibli. Ainsi en France, les
... Suger, étaient devenus de fait
... royaume, bien qu'ils n'en eussent
... jusqu'aux Mérovingiens, ou aux
... de Bourbon, le cardinal Fleury,
... ces fonctions sous des rois frivoles,
... des affaires intérieures. Mais
... que les régences à développer le pou-
... des femmes sans au-
... vertus politiques, les régences
... la proie de gens d'action qui ne
... en ministres tout-puissants, il
... cardinal Dubois.
... offre ... des exemples nombreux
... serait cependant en
... ce pays fut comme la terre
... Ximenès, Oliva-
... de noms qui rappellent

l'exercice du pouvoir royal tombé des mains du roi dans celles d'un premier conseiller investi d'un pouvoir sans contrôle. Pombal, en Portugal, Struensée et Bernstorf en Danemark, Oxenstiern en Suède, furent encore des premiers ministres; par contre, en Angleterre, il y en eut fort peu à cause du régime propre à ce pays. Depuis la révolution de 1688, on ne rencontre, en effet, que Robert Walpole et avant lui, on n'en trouve guère qu'un seul, mais ce fut peut-être le plus célèbre de tous, le cardinal Wolsey, sous Henry VIII. Ces exemples nous fournissent la définition d'un premier ministre : c'est un homme d'État qui, investi de la confiance absolue du souverain, exerce en vertu d'un acte exprès ou indirect de sa volonté, la puissance suprême dans le pays. On n'en trouvera jamais sous les grands règnes. Les travailleurs, les génies, ou les despotes : Charlemagne, Charles-Quint, Louis XIV, Pierre le Grand, Catherine, Napoléon, ont pu avoir des favoris, hommes quelquefois sans mérite, à qui ils ont accordé une influence passagère, jamais ils n'auraient souffert de premier ministre. On se rappelle la longue rivalité de Colbert et de Louvois, luttant à qui serait davantage écouté du souverain et n'atteignant ni l'un ni l'autre à cette fortune, si longtemps rêvée, à savoir : la direction suprême des affaires sous le seul contrôle de leur conscience et de leur amour du pays. C'est qu'aussi bien, ils ne furent jamais, ni l'un ni l'autre, des premiers ministres. Ils furent investis, il est vrai, de pouvoirs considérables, Colbert eut sept à huit de nos ministères entre les mains, sa correspondance officielle en fait foi, car elle roule sur tout : affaires religieuses, commerce et industrie, marine et galères, agriculture, haras et forêts, finances, impôts et monnaies, colonies, administration des provinces, routes, canaux et mines, fortifications, lettres, sciences et beaux-arts, justice et police, etc.(1). Malgré cela, Colbert qui fut avec Sully celui de nos ministres qui réunit le plus d'attributions, Colbert qui travailla, chaque jour, seize heures pour le bien de la France, ne fut jamais que le premier des collaborateurs de Louis XIV, comme Sully, l'avait été de Henri IV. L'un et l'autre ils préparaient bien les affaires de l'État, ils en assuraient bien l'exécution, la suite et le contrôle, l'un et l'autre ils étaient bien apparemment des

(1) Pierre Clément, *Histoire de la vie et de l'administration de Colbert*, 1846, p. 8.

premiers ministres, en fait ils n'étaient que les premiers conseillers du roi, parce que tout avait, au préalable, été débattu devant le souverain qui avait donné ou refusé son assentiment.

Cette distinction qu'il est indispensable d'établir entre un premier ministre et le premier des ministres deviendra surtout sensible, si l'on prend, comme exemple, des hommes d'État ayant occupé les deux situations. Ainsi, Suger, premier ministre de Louis VI, fit, grâce à son influence prépondérante, proclamer l'affranchissement des communes. Quelques années plus tard, tombé au rang de premier des ministres, il ne fut plus écouté qu'à de rares intervalles par Louis VII. De même, Oxenstiern, tout-puissant de 1632 à 1646, en Suède, ne fut, dans la suite, que le premier des conseillers royaux. Plus près de nous enfin, M. de Bismark, premier ministre omnipotent sous l'empereur Guillaume Ier, ne fut plus que le premier des ministres sous son successeur. C'est alors qu'il lui fallut se résigner à la retraite.

De nos jours, d'ailleurs, il n'y a guère plus de premiers ministres. En Turquie, le pouvoir du grand-vizir existe encore mais fort déchu. En Allemagne, le chancelier a bien une autorité prééminente sur les autres secrétaires d'État, mais il ne possède de pouvoirs plus ou moins étendus que selon le caprice du souverain.

En Russie, le président du comité des ministres est sous la direction absolue de l'empereur et n'a à aucun degré le caractère d'un premier ministre, le plus souvent, d'ailleurs, il n'est pas membre du ministère. Aux Etats-Unis, le secrétaire d'État n'est que le premier des ministres, ce n'est pas un premier ministre; de même, en Suisse, le président de la Confédération.

Restent les Etats franchement parlementaires. Dans ceux-là, ainsi qu'il a été dit, il ne saurait y avoir, à l'heure actuelle, de premiers ministres. La France, l'Angleterre (1), l'Italie, l'Espagne, la Grèce, la Belgique, la Hollande proclament en effet dans leurs constitutions la souveraineté du peuple représentée par les Chambres; or, cette souveraineté s'exerçant au moyen d'un contrôle permanent des actes du gouvernement, on ne peut concevoir à la tête de ce gouvernement un personnage agissant suivant ses volontés propres, ou en vertu d'une

(1) On applique souvent ce nom de premier ministre au chef du Cabinet anglais. C'est à tort. Cette qualification n'est pas reconnue en Angleterre.

influence directrice indiscutée. Le premier des ministres, dans ces Etats, porte donc simplement, comme il convient, le nom de Président du Conseil.

De quelle façon procède-t-on à sa nomination, dans ces pays. De quelles conditions est-elle entourée? C'est ce que nous allons rechercher.

On est en droit de s'étonner au premier abord que les lois constitutionnelles françaises de 1875 aient omis de spécifier expressément le mode de nomination des ministres. C'est pour une triple raison, cependant, qu'on a jugé inutile d'insérer une disposition spéciale : la première, celle que nous exposions précédemment, c'est que le choix des ministres a presque toujours dépendu du chef de l'Etat, une loi peu éloignée de nous, quoique aujourd'hui abrogée, celle du 31 août 1871, le reconnaissait même formellement dans son article 2; la seconde, c'est que la loi constitutionnelle du 25 février 1875 (1), renferme un paragraphe ainsi conçu : « Le Président nomme à tous les emplois civils et militaires, » la troisième, c'est que la loi électorale précise les règles de l'éligibilité et que tout éligible, une fois élu, peut être ministre. Ces textes ont semblé, et à bon droit, suffisants pour préciser avec le droit de nomination réservé au Président, les conditions d'accessibilité aux emplois de gouvernement.

Les situations ministérielles sont, dans tous les régimes parlementaires, compatibles avec les mandats de député et de sénateur (2). Seuls les ministres et les sous-secrétaires d'Etat sont exceptés des dispositions qui frappent d'inéligibilité un grand nombre de fonctionnaires du rang le plus élevé, ils ne sont point, non plus, sauf en Angleterre, soumis à la réélection quand, de simples députés, ils deviennent ministres.

La cause de ces exceptions à la règle à peu près générale de l'inéligibilité des fonctionnaires, c'est que les candidats dont il s'agit sont dans une situation hiérarchique tellement élevée qu'il leur devient impossible de se faire du mandat législatif comme le marchepied d'un avancement futur; il n'en est pas de même des autres agents du gouvernement qui ne sont pas ministres et qui, par conséquent, ont encore des échelons à gravir. C'est eux que la loi a visés en proclamant le principe

(1) Article 3.

(2) Loi organique du 30 novembre 1875, sur l'élection des députés français.— Constitutions et lois organiques électorales des Etats parlementaires.

[illegible] contraire, car elle est renseignée [illegible] auraient [illegible] une grande circonspection et de [illegible] conditions, grace auxquelles les [illegible] honorer leur mandat, et [illegible] la majorite, en [illegible] avril 1873 [illegible] 30 novembre 1875. [illegible] l'election [illegible] Chambre par le fait [illegible] si la [illegible] mandat de depute. [illegible] que nous voulons [illegible] re- [illegible] de [illegible] Tous les [illegible] com- [illegible] avec [illegible] soi- [illegible] aux [illegible] respon- [illegible] les de- [illegible] mandat, net- [illegible] populaire les a investis en [illegible] se mettent en revolte ou- [illegible] paroles contre un ministre [illegible] respect.

[illegible] M. [illegible] disait deja :

[illegible] celle qui m'avait paru la [illegible] honorables collegues appar- [illegible] les premiers. Ce ne pouvait pas [illegible] que s'adressait l'exclusion. [illegible] que nous la reclamions et ce [illegible] un gouvernement representatif bien [illegible] le moins possible. C'est au [illegible] nous demandions l'exclusion. Il eût [illegible] de le demander autrement qu'au nom [illegible] Je n'ai fait que presenter la theorie [illegible]

[illegible] posait donc sous cette forme : ou servilite [illegible] du ministre, ou accomplissement du mandat avec [illegible] independance de nature a nuire a la discipline et au

devoir. Pour éviter, d'une part, les capitulations de conscience, d'une autre, les actes d'insoumission, le législateur a fermé la porte de la Chambre des députés français aux fonctionnaires de tout ordre, à quelques exceptions près. On ne peut qu'approuver cette mesure qui est vraiment libérale et juste. On ne l'aurait pas prise qu'on devrait la prendre, car un gouvernement doit éviter jusqu'au soupçon de rechercher les fonctionnaires pour en faire les députés de sa majorité ministérielle et son plus ferme appui dans la Chambre.

Mécontents de quelques-unes des solutions qui précèdent, certains théoriciens ont proposé d'exclure les ministres des assemblées. Cette théorie n'a rien d'original, car elle a reçu déjà sa consécration, dans quelques pays; mais comment, sans tarir le régime parlementaire dans sa source la plus pure, l'altérer dans son essence, l'entraver dans son application, comment défendre au chef du gouvernement de choisir les ministres dans le sein des assemblées élues? Comment remplacer ce champ de recrutement, quels moyens employer pour former une autre pépinière? nous ne le voyons pas. Sans doute, les fonctions de ministres et celles de sous-secrétaires d'État peuvent, comme toutes les autres, faire le sujet des convoitises et de la brigue, devenir l'objet d'un marché ou d'un honteux compromis, l'hypothèse, quoique inadmissible dans la pratique, n'est pas inconcevable en théorie, mais si cette transaction n'est pas sanctionnée par la volonté de l'opinion publique et par celle de la majorité dans les Chambres, elle n'aura, comme ceux mêmes qui en auront fait l'objet, qu'une existence précaire et instable; c'est là, en effet, le sort qui lui sera réservé, grâce au grand jour de la tribune, de la liberté de la parole et de l'inviolabilité parlementaire. Les agents du pouvoir exécutif peuvent et doivent donc, autant que possible, être pris dans le Parlement, mais dans aucun gouvernement et dans un gouvernement parlementaire moins que dans tout autre, le pouvoir de nommer le cabinet n'appartiendra aux Chambres élues. Il leur appartiendra simplement, et tout est là, d'ailleurs, de désigner par leurs actes et sans cependant faire de démarches, ni de présentations officielles, les deux ou trois personnes entre lesquelles sera choisi le ministre, chef du cabinet, le personnage unique à qui devront être remises ces fonctions. Il est naturel, en effet, que le Parlement décide lui-même quels candidats il y a lieu de proposer virtuellement au choix du pouvoir exécutif. C'est

la seule manière logique, la seule correcte, d'affirmer aux yeux du gouvernement, la puissance de la majorité, l'expression de ses désirs, en même temps que sa volonté légitime.

Une fois ce principe admis, que c'est au Parlement de désigner, en quelque sorte tacitement, au chef de l'État la ou les personnes qui peuvent diriger le cabinet, on est tenu d'admettre, sans réserves, qu'aucune limitation d'âge (1), de condition ou de fortune (2) ne doit être apportée aux choix qui sont à faire, que seules la possession de la qualité de citoyen (3) et la jouissance des droits civils et politiques est nécessaire. Les Anglais ont été les premiers à comprendre cette vérité et à l'appliquer. Personne n'a oublié que Pitt fut ministre et chef de cabinet à 23 ans, et qu'il occupait le premier banc du Parlement à un âge où les autres n'occupent encore que les bancs de l'école ou des facultés. L'Angleterre, si elle avait suivi l'exemple des pays de l'Europe qui n'admettent à l'éligibilité

(1) La constitution mexicaine, cependant, exige l'âge de 25 ans, celle de Norwége, celui de 30. — Hoche se vit obligé de refuser le ministère de la Guerre en 1797. Il n'avait pas l'âge constitutionnellement requis.

(2) A aucune époque, la naissance n'a été un obstacle. Parmi tant d'autres d'une origine obscure, on peut citer : Ximenès, fils d'un receveur de dîmes ; Monge, d'un marchand forain ; Wolsey, Schérer, de bouchers ; Dubois, d'un apothicaire ; Law, d'un orfèvre ; Lafitte, d'un charpentier ; Colbert, d'un drapier ; Albéroni, d'un jardinier ; Menzikoff, d'un pâtissier ; plusieurs encore et non des moins connus, d'ouvriers et de journaliers.

(3) Dans ces trois derniers siècles et jusqu'au commencement du XIXe siècle, l'extranéité ne présentait aucun caractère dirimant. En France, il y eut des ministres italiens : Concini, Mazarin, d'Emery, Narbonne, Corvetto ; des suisses : Necker et Clavière. En Angleterre, on trouve des ministres irlandais : Burke, Castlereagh, Sheridan, comme aussi des ministres d'origine normande : Glanvil, Buckingham, lord Grey, Talbot. En Espagne, de Croy de Chièvres, était d'origine picarde et hongroise ; Riperda, hollandais ; Albéroni, Tanucci, Farinelli, italiens ; Zéa, américain. En Italie, du Tillot, français ; en Allemagne, Stolberg, holsteinois ; Flemming, suédois ; P. des Vignes, italien ; Ancillon, descendait d'un réfugié de la révocation de l'édit de Nantes, puis, nombre de ministres originaires d'un État allemand gouvernèrent dans un autre : Seckendorf, bavarois, à Gotha ; Stadion, mayençais, et Metternich, prussien, en Autriche ; Bruhl, de Thuringe, en Saxe ; Dalberg, de Mayence, à Bade ; le grand Goëthe, de Francfort, à Weimar ; Hardenberg, de Hanovre, en Prusse. Parmi les grand-vizirs turcs, Occhiali et Sinans-pacha étaient italiens ; Piali, hongrois. En Suède, le baron de Goertz, allemand. En Russie, Ostermann et Munich, également allemands ; Panin, italien ; en Danemark, Bernstorf et Struensee, allemands. En Suède, à Naples, en Hollande et en Westphalie, les ministres français abondent au temps de la domination de Napoléon.

que les citoyens âgés de 25 ou 30 ans, se serait privée pendant plusieurs années des services de celui qui peut passer, malgré sa haine injustifiée envers la France, pour l'un de ses plus éminents hommes d'État. Cet exemple devrait suffire à lui seul pour inspirer d'un souffle libéral toutes les constitutions parlementaires. Il n'y a aucun inconvénient à abaisser la limite d'âge inférieure de l'éligibilité, car personne dans les corps électoraux ne sera tenté d'abuser de ce droit s'il est accordé. Les jeunes gens ne jouissent jamais d'un bien grand crédit. Leur influence est nulle, et si l'on a une tendance à leur égard, tendance parfois exagérée, c'est plutôt de les considérer comme trop peu sérieux ou trop présomptueux de leurs forces. Et d'ailleurs qu'on se rassure, on ne rencontre[1] que bien peu de Pitt parmi les adolescents. Ce n'est pas une loi abaissant l'âge de l'éligibilité qui en augmenterait le nombre.

Le président du Conseil, une fois nommé, le chef de l'État doit appeler pour le seconder dans sa tâche les hommes que celui-ci lui recommandera. Il fera mieux encore, il chargera le président du Conseil de choisir lui-même ses collaborateurs, en un mot, de former le cabinet. Nous disons le président du Conseil, car c'est généralement l'homme d'État qui a accepté la mission de former le cabinet, qui en accepte la présidence quand il est constitué. Il peut arriver, cependant, et il est arrivé que pour certaines raisons, des ministres tout désignés pour cette haute fonction, ont décliné l'honneur qui leur était offert, les uns parce qu'ils voulaient se réserver et qu'ils craignaient d'entamer leur influence pour l'avenir ou de la perdre trop rapidement, les autres parce qu'ils se trouvaient trop jeunes, les derniers, enfin, parce qu'ils préféraient exercer l'influence effective tout en laissant l'honneur à un collègue plus âgé; c'est ainsi, qu'en 1818, M. Decazes confia au général Dessoles la présidence, se réserva seulement pour lui le portefeuille de l'Intérieur et fit constamment acte de chef de cabinet. Cette attitude, qui rencontrait, sans doute, sa justification dans les faits du

(1) Sans compter Pitt, Fox était ministre à 21 ans; lord North, à 26; lord Palmerston, à 24; le marquis de Landsdowne, à 26; Robert Peel, à 24; lord Castlereagh, à 27; Canning, à 33; M. Gladstone, à 32. Pour trouver des avènements ministériels aussi rapides, il faut remonter en France à l'ancienne monarchie. Louvois obtint à 25 ans la charge de son père, et il en avait eu la survivance à 13. Barbezieux, son fils, fut ministre à 23 ans; Maurepas, à 24.

[illegible] nées.

[illegible] est [illegible] revenir [illegible]

[illegible] sont [illegible]

[illegible] se [illegible]

[illegible] Un homme [illegible]

[illegible] administration [illegible]

[illegible] apprécier les [illegible]

[illegible] leur [illegible] M. Ba-

[illegible] remarquable ouvrage [illegible] L

[illegible] des difficultés [illegible]

[illegible] les places [illegible]

[illegible] mettre. Et l'embarras [illegible]

[illegible] est plus grand encore

[illegible] refuser les positions tandis

[illegible] sont inertes. Il suffit d'un

[illegible] combinaison. En 1847, lors

[illegible] l'administration que propo-

[illegible] si lord Palmerston s'obstinait à vouloir [illegible]

[illegible] parvenir à former le gouvernement projeté.

[illegible] qu'un refus isolé empêche la formation

[illegible] et il faut encore qu'il s'y joigne des

[illegible] Mais il arrive très-souvent que

[illegible] au gouvernement. Pres-

[illegible] qui s'est chargé de composer une

[illegible] distribuer les situations comme il

[illegible] les personnages sur lesquels il

[illegible] trop exigeants, ou trop entêtes

[illegible] les postes qui leur conviennent [illegible]

[illegible] essentielles de tout

[illegible]

[illegible] M. Glais-

[illegible]

Cabinet, il en résulte souvent qu'une combinaison échoue au moment précis où elle allait aboutir. L'accord qui doit régner entre les membres d'un ministère est, en effet, tellement indispensable, qu'on a vu souvent des ministres, dans les pays même non parlementaires, démissionner plutôt que de consentir à partager la responsabilité d'une mesure décidée par la majorité de leurs collègues; à plus forte raison dans les régimes constitutionnels. En 1819, pour ne citer qu'un exemple, plusieurs ministres, parmi lesquels le baron Louis et Gouvion Saint-Cyr, préférèrent quitter le ministère Decazes que consentir à une modification capitale du programme commun. Ce fait s'est renouvelé fréquemment.

La règle qui existe, dans tous les gouvernements constitutionnels, de choisir les ministres parmi les membres des Chambres, a pour objet d'affirmer aux yeux de tous l'intimité du lien qui unit l'exécutif au pouvoir législatif. C'est donc par dérogation à ce principe que, certains ministres, ceux qu'on nomme les hommes spéciaux, c'est-à-dire les secrétaires d'État à la Guerre et à la Marine, sont souvent pris en dehors des assemblées politiques. Contrairement à ce qui arrive pour les autres ministres, c'est leur entrée dans le ministère qui leur ouvre la plupart du temps la porte des Chambres, celle de la Chambre haute en particulier.

A la vérité, M. Henri Brisson [1], a protesté dans un style énergique contre les ministres spéciaux : « Peut-être ne trouverait-on pas dans la Grande-Bretagne, a-t-il dit, une sorte de décentralisation qui se voit trop chez nous; nous voulons parler de l'indépendance à laquelle prétendent certains services, tels que nos départements de la Guerre, de la Marine et des Travaux publics. Nos marins, nos militaires, nos ingénieurs, prétendent, assez volontiers, que leur spécialité technique et l'incompétence de quiconque n'appartient pas à leur noble métier doivent les soustraire à tout contrôle; nous nous croyons obligés de livrer la direction de ces trois ministères à des amiraux, à des ingénieurs et à des généraux; il semblerait vraiment qu'il y eût impertinence à ne point faire sortir de là cette tendance à la constitution de vastes camaraderies, de quasi-mandarinats recrutés dans les écoles spéciales et qui réduisent la plupart du temps le ministre à l'impuissance de commander réellement, surtout de rien réformer autour de lui. »

(1) *Revue politique et littéraire* (Revue bleue), 19 avril 1881.

... de l'honorabilité ... de la ... ont ... la ... exemples, et ... ce qu'ils ... certaine ... sont ... que les ... la ... de ... caractère ... qui est ... les ... de la magistrature. les autres ... raison de leur carrière ... pas à l'administration les ... celle du Commerce, des ... Travaux publics des ingénieurs. Jamais ... Marine. Ce soin sera dévolu par ... premier lord de l'amirauté ... Londres ... de même, on sera ... diplomate à la tête du ... jamais on ne préposera ... la tête des ... de l'Inde un ancien gouverneur des ... Il semble que la France ait voulu, depuis quel... dans ce mouvement à la suite de l'Angle... pour la Guerre, la Marine ... La chose ne saurait en rien être mauvaise ... condition, c'est que l'on choisisse toujours comme

... *L. G* ... *Pr* ...

[illegible]

... MM. ... M. Le Pey... ... M. ... M.

[illegible]

titulaires de ces portefeuilles des hommes de tous points étrangers, non au service à la tête duquel ils vont être placés, mais aux fonctions qu'ils vont être appelés à distribuer. Mettre un civil à la Guerre ou à la Marine, cela ne présente aucun inconvénient et peut présenter de précieux avantages, y placer un ancien officier démissionnaire, cela peut avoir les plus sérieux inconvénients, car il rencontrera comme subordonnés des généraux ou des amiraux qui l'ont connu lieutenant, l'ont eu sous leurs ordres et qui n'auront peut-être pas pour ses décisions tout le respect désirable. Nous nous résumons d'un mot : dans les ministères militaires il faut des officiers généraux ou des ministres purement civils; des officiers subalternes rentrés dans la vie civile, jamais.

Le chef de l'État, ayant seul et devant seul avoir, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, le droit de nomination des ministres, a aussi le devoir de les choisir parmi les plus dignes et parmi les plus aptes, mais son choix est limité et restreint [1] puisqu'il ne peut les prendre que dans la majorité des Chambres dont les chefs lui sont tout naturellement indiqués. S'il existe comme en Belgique, par exemple, deux Chambres distinctes : une Chambre haute et une Chambre populaire, c'est dans l'esprit de la majorité de ces deux Chambres et de cette dernière surtout que devra être composé le cabinet. Nous disons de cette dernière, car la question de cabinet n'est presque jamais posée devant la première Chambre. Il est bien entendu, d'ailleurs, que si un dissentiment persistant animait les deux portions du Parlement, l'une contre l'autre, il ne faudrait point songer alors à former un ministère s'appuyant sur la majorité de l'une et l'autre Chambre, la solution serait la dissolution de la Chambre populaire, c'est-à-dire, l'appel à la nation. En Angleterre, où la pratique des règles parlementaires se perd dans une antiquité déjà reculée, en Angleterre où il n'y a pas de partis toujours disposés à s'entredéchirer pour saisir le pouvoir, où les Chambres se divisent simplement en deux groupes de même force numérique ou à peu près, différant seulement par des tendances plus ou moins progressives, le ministère, autrement dit la direction

ont presque toujours été des généraux secondaires. Qui se souvient aujourd'hui de de Grave, d'Aubert-Dubayet, de Milet de Mureau, de Damas, de de Caux, du baron Bernard, de Schneider, de Moline de Saint-Yon, etc.?

(1) V. *Mémoires de M. Dupin*, t. II, p. 182. — V. aussi les *Mémoires de M. Guizot*.

L'argumentation de l'honorable ancien p[illegible]
Chambre des députés a été reprise à plusieu[illegible]
c'est sans doute parce qu'ils avaient reconnu [illegible]
vénients au système usité dans les autres n[illegible]
Anglais ont depuis longtemps rompu avec la
des spécialités. Excepté le lord haut chanceli[illegible]
jours pris dans les rangs de la magistrature,
nistres ne sont nullement choisis à raison de
ou de leur profession, on ne met pas à l'adr[illegible]
Finances, des banquiers; à celle du Commer[illegible]
ciants; ni aux Travaux publics des ingénie[illegible]
amiral ne dirigera la Marine. Ce soin sera dévol[illegible]
à un colonel; comme premier lord de l'amir[illegible]
aussi un libraire de Londres (1); de même, [illegible]
peine, pour découvrir un diplomate à la [illegible]
office. Quant à la Guerre, jamais on ne p[illegible]
tion un général, pas plus qu'on ne met[illegible]
ou des affaires de l'Inde un ancien gouv[illegible]
lointaines. Il semble que la France ait [illegible]
temps déjà, entrer dans ce mouvement [illegible]
terre, particulièrement pour la Guerre [illegible]
Travaux publics. La chose ne saurait [illegible]
mais à une condition, c'est que l'on [illegible]

(1) De Franqueville, *Le Gouvernement et* [illegible]
p. 320.

(2) Les premiers lords de l'amirauté [illegible]
marine du monde. Parmi eux, [illegible]
Melville, lord Mulgrave, le duc de Clarence [illegible]
Sommerset, MM. Childers, Goschen, [illegible]
marine en France, il suffit de [illegible]
Maurepas, Praslin, [illegible] Turgot, [illegible]
Chasseloup-Laubat, MM. Cavaignac, [illegible]
et 35 militaires, dont plusieurs de l'arm[illegible]
on trouve même un directeur général [illegible]

(3) Le ministre actuel de la Guerre, [illegible]
net, n'est pas le premier [illegible]
l'a repété. Michel Le Tellier, [illegible]

[illegible] sse, au même titre et
[illegible] ni les Chambres à re-
[illegible] ef de l'État n'a point à
[illegible] faire prévaloir ses idées
[illegible] ns l'élaboration [illegible] pro-
[illegible] mais il manquerait à tous
[illegible] de ses hautes fonctions
[illegible] confère la constitution pour
[illegible] ations vitales, essentielles
[illegible] : un cabinet qui [illegible] la
[illegible] mandataires : un cabinet

[illegible] ainsi comprise est le com-
[illegible], car un chef d'État qui
[illegible] son action particulière dans
[illegible] se soucie fort peu que le
[illegible] un programme ; il n'a pas
[illegible] omogénéité parfaite, car l'ho-
[illegible] contraire, en ce cas, dans sa
[illegible] c'est lui qui l'impose au
[illegible], *sit pro ratione voluntas*, »
[illegible] en n'est-il plus favorable à ce
[illegible] sonnelle, que ces ministères
[illegible] incertaines sont eux-mêmes
[illegible] Donc admettre cette opi-
[illegible] doit exercer pleinement sa pré-
[illegible] donner à l'image de la majorité,
[illegible] que l'on se propose d'éliminer
[illegible] qui pourrait ressembler
[illegible], se renouvelant, sans
[illegible] des affaires.
[illegible] qui puissent s'of-
[illegible] se prononcer lorsque la
[illegible] et dans laquelle
[illegible] lité ou la presque
[illegible] une minorité cons-
[illegible] le chef du Ca-
[illegible] pays, et il ne
[illegible] membres de la
[illegible] gouvernementale
[illegible] et trouverait
[illegible] ce Cabinet.

En présence d'une semblable situation, le chef de l'État devra demander au nouveau président du Conseil qu'il aura distingué, de prendre les éléments de son ministère dans la majorité et la minorité constitutionnelle avec mission de rechercher un programme commun. S'il est impossible à ces deux éléments de se mettre d'accord sur un exposé politique, le chef de l'État sera alors forcé de prendre le ministère dans la minorité constitutionnelle uniquement. S'il ne parvenait pas, enfin, à constituer son cabinet, il n'y aurait plus que deux solutions à la crise ministérielle pendante; une crise parlementaire : la dissolution, ou une crise présidentielle : la démission du président, si l'on se suppose en France, par exemple, où le président étant électif est toujours libre d'abdiquer les responsabilités de sa charge. Mais le Cabinet a réussi à se constituer, le président du Conseil après avoir fait agréer par le chef de l'État ses collaborateurs, choisit pour lui-même un portefeuille. Ce portefeuille, le plus souvent, il ne le prendra pas au hasard. Si le précédent ministère est tombé sur une question qui continue à préoccuper l'opinion, il choisira de préférence le département qui a dans ses attributions le service, objet de la crise : Intérieur, Cultes, Colonies, Finances, etc. Il marquera ainsi son désir de s'occuper plus spécialement de ce sujet important et d'y concentrer tous ses efforts.

Envisageons une autre espèce : une crise ministérielle vient de s'ouvrir? Le chef de l'État peut-il confier à nouveau le pouvoir au président du Conseil qui vient de succomber sous un vote des Chambres? Cette question n'est pas inutile à soulever, car elle est discutée. A notre sens, elle n'est pas discutable. Le chef du cabinet, atteint par une démonstration parlementaire, a non seulement le devoir de se retirer mais celui de ne pas reparaître dans une combinaison immédiate avec cette qualité. Le nommer à nouveau serait de la part du chef de l'État comme une manifestation de dédain pour les représentants de la nation et ceux-ci n'accepteraient certainement pas qu'on ne tînt aucun compte de leur volonté clairement exprimée; mais si un président du Conseil tombé sur une question devant un Parlement ne peut reprendre sa place en cette qualité devant les Chambres, car ce n'est pas en quelques heures qu'on modifie un programme de politique générale, il peut sans aucun inconvénient conserver son portefeuille quand son administration propre n'a pas été visée ou plus exactement pas atteinte. Le chef du Cabinet était-il en même temps ministre de

[illegible]

[illegible]

[illegible]

d'un ministre, parent du chef de l'État, donnerait le plus souvent naissance à des inconvénients, des embarras, des jalousies, des rivalités d'autorité, des froissements et des désirs ambitieux, préjudiciables aux intérêts bien entendus du pays; il est, en effet, sage, avantageux même de refuser constitutionnellement à un parent du chef de l'État, ce qu'on ne peut que difficilement ne pas lui accorder en théorie. En excluant les membres de la famille royale, du ministère, on a voulu éviter qu'il pesât sur le chef de l'État quelque responsabilité. Huyttens l'a dit : « les suites de cette responsabilité peuvent jeter la déconsidération sur le ministre qui l'encourt et la déconsidération pourrait rejaillir sur le roi, si un membre de sa famille subissait les condamnations que cette responsabilité est susceptible d'entraîner. »

L'Angleterre, quoique très-parlementaire, avait conservé au souverain, il y a un siècle, le droit de choisir les ministres à sa guise; il leur indiquait la ligne politique à suivre et pendant sa longue administration, Robert Walpole eut non seulement à se concilier la faveur des Chambres, mais aussi celle de la Couronne. Il fut même obligé de surveiller de près les intrigues de cour pour ne pas se voir ravir le pouvoir. C'est qu'à la vérité, si le pays déterminait la politique générale qu'il entendait que le gouvernement suivît, le souverain choisissait les ministres suivant ses préférences personnelles. Ils n'étaient pas alors, comme aujourd'hui, les serviteurs nominaux de la Couronne; conformément à l'étymologie de leur nom, ils l'étaient effectivement (1). La volonté de Guillaume IV suffit pour faire de lord Melbourne, le chef du parti whig, alors que ce titre était envié par plusieurs rivaux également éminents. A l'heure actuelle, il n'en est, il ne pourrait en être de même. Sans doute, d'après la loi constitutionnelle anglaise, la reine a toujours le droit de refuser son assentiment à tout acte du Parlement et de nommer ou de maintenir dans ses fonctions un ministre malgré ses remontrances, mais dans la pratique des faits les choses ne se passent pas ainsi, le Parlement considérant comme un droit de désigner le chef du Cabinet (2). « La moralité constitutionnelle du pays, dit

(1) Bagehot, *La Constitution anglaise;* Brougham (*Works of Henry lord*), vol. XI, p. 261 et 279.

(2) Celui-ci de son côté peut faire appel à ses adversaires de la veille pour lui faciliter la tâche gouvernementale. On se souvient de la démarche de lord Salisbury auprès de M. Gladstone en 1885.

l'Intérieur, et le ministère vient-il à tomb...
... par exemple? il peut parfaitem...
... de l'Intérieur ...
... Conseil. De même, le chef de l'E...
... un nouveau présid...
... conserver des ministres ...
... qu'ils n'aient ...
... de la part des ...
... ministères ne sont ...
... Pour user de ...
... des ministres ...
... sur le ...
... indique ...
... au chef ...
... avoir de change...
... gouvernement ...

Voici un autre ...
encore ...
membre de ...
... la question ...
... du souv... ... usage
membres des ... ... ment
... ... soin en
... ... cabinet
... ... lord Grey
... ... le savait très-
... ... Le mi-
... ... armes au-
... ... une guerre
... ... d'être popu-
... Parlement bien
... whig dont il
... ... renonça
... ment M. Per-
... avec les lords
... 2. La Chambre
... choix au

... 266. ... Es-

[illegible]. Elle usa encore de ce moyen en 1832 envers [illegible] lors de la retraite du comte Grey (2). De nos [illegible] anglaise a renoncé à se découvrir car [illegible] le faire. Elle n'accomplit plus ni [illegible], et le choix du chef du cabinet [illegible] imposé à la Couronne par l'opinion de [illegible], puisque le souverain appelle tou[illegible] le *leader* (3) des partis *whig* ou *tory*, [illegible] l'un ou l'autre de ces partis possède la majorité [illegible] Chambre des communes. Parfois à défaut du *leader* de la Chambre basse, il nomme celui de la Chambre des lords. Mais ici on peut se poser cette question : qu'entend-on réellement par ce mot : *leader*? Le *leader* est le chef avoué et reconnu d'un des partis qui divisent les deux Chambres. Il y en a quelquefois mais rarement, quatre; deux, dans la Chambre haute, deux dans la Chambre basse : tels, lord Palmerston et lord Russell. Depuis Bacon jusqu'à M. Gladstone, tous les hommes d'État de l'Angleterre ont exercé ces fonctions et ces fonctions, il est malaisé de les définir, car il est presque impossible d'établir une comparaison une assimilation quelconque entre les *leaders* et les chefs de parti dans les autres pays. En effet, ailleurs, on tient principalement compte du talent oratoire. En Angleterre, il faut y ajouter des relations et une situation sociale solidement établies. Puis l'autorité du *leader* y est rarement contrebalancée. Reconnue, sans conteste, par tous les membres d'un même parti, si des tentatives de rebellion s'élèvent contre elle, elles sont presque toujours promptement réprimées. On ne pourrait citer que fort peu de cas où elles aient réussi. Dans tout état parlementaire, quand le chef d'un parti a prononcé quelque grand discours pendant la durée d'une session, ou conduit habilement quelque discussion, ou manœuvré d'une façon remarquable dans une entreprise politique délicate, on le tient pour quitte et il n'a plus qu'à donner des conseils généraux à son parti. En Angleterre, la tâche d'un *leader* est bien autrement laborieuse. Dans l'opposition, il doit prendre part à toutes les discussions importantes, les clore, fixer avec le *leader* du parti adverse, l'ordre

(1) Bagehot, *Constitution anglaise*, chap. IX.

(2) Hansard, *Parl. Debates*, 1re série, XXII, 249; Thomas-Erskine-May, *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre* (1760-1860), t. I.

(3) *Leader* signifie littéralement guide, conducteur.

... est ... plus. Il sont ... aussi une petite ... tout les autres ... prêt à passer ... imposée ... marche des affaires ... qu'il assouplit ... impérieuses ...

... Chambre des communes ... attributions ... discipline effective ... au moment des ... décisives ... des autres.

... affaires, les deux ... celui de la Chambre des ... les plus élevées. L... de la Trésorerie. Quant au ... quelque emploi élevé, généra... de seconde ligne. Mais les ... pas pour cela les fonc... dans leur parti, quand ils siègent ... l'opposition. Ils en conservent la direction ... empêchant ainsi le fractionnement en ... la majorité sur laquelle ils sont ... puisque c'est elle qui les a portés au

... en Angleterre, une influence tellement con... aux affaires publiques est si nette... déterminé d'avance, que ce qu'on a ap... la course des portefeuilles y devient presque ... impossible. Aussi, n'y voit-on pas se produire ... de candidatures ministérielles qui nuisent ... fonctionnement des affaires publiques. ... les communes, les *leaders* ont, en quel... ... des ... La conséquence na-

... De Franqueville *Le*

turelle de ce fait, c'est que le *speaker* ayant à prendre la parole et à intervenir moins souvent dans la marche de la discussion que le président français, a un rôle incomparablement plus facile que ce dernier.

Quand le *leader* de la Chambre des lords devient *lord chancelier*, et cela s'est vu fréquemment, il est appelé, par ses fonctions même, à présider cette Chambre. Il revêt, par suite, la triple qualité de ministre, de président d'Assemblée et de chef de parti dans cette même assemblée. Un tel cumul de fonctions pourrait présenter les plus graves inconvénients à la Chambre des communes, mais à la Chambre des lords dont le rôle est essentiellement effacé, on n'a jamais eu lieu de s'en plaindre. Aussi n'a-t-on pas encore songé à faire disparaître cette anomalie parlementaire qui semble des plus choquantes à ceux qui ne sont pas nés sur le sol de la Grande-Bretagne.

Nous n'avons jusqu'ici parlé que des *leaders*, de ceux qui s'imposent au choix du souverain. Il y a maintenant une autre catégorie d'hommes d'État, moins en vue à coup sûr, mais qui n'en sont pas moins indiqués pour un poste ministériel. C'est ceux-là que le *leader* imposera après s'être en quelque sorte imposé lui-même.

On entre jeune, en Angleterre, dans la vie législative. Fox était membre de la Chambre des communes à vingt ans, Pitt à vingt-deux ans, M. Gladstone, à vingt-trois; tous les autres hommes d'État de la Grande-Bretagne ont presque, sans exception, débuté à cet âge.

Or, parmi tous ces jeunes hommes, le *leader* va distinguer les plus actifs, les plus habiles et les plus éloquents. Dès son arrivée au pouvoir, il confiera aux meilleurs d'entr'eux un emploi secondaire dans le gouvernement. Il nommera l'un : *Junior lord* de la Trésorerie, un autre sous-secrétaire d'État; un troisième secrétaire d'une administration. S'ils se font remarquer dans l'accomplissement de ces fonctions, leur sort est assuré, ils seront appelés à occuper un ministère, d'abord petit : celui du commerce, du gouvernement local, ou des postes, un de ceux qui ne donnent pas encore entrée dans le cabinet; enfin s'ils continuent à se distinguer, s'ils occupent une place éminente parmi les hommes politiques du temps, la porte du cabinet finit par s'ouvrir grande devant eux. Ils deviennent secrétaires d'État, premier lord de l'amirauté ou grand chancelier; un pas de plus et ils sont président du conseil.

... dès que le chef
... départements

... dent du bureau du
... u gouvernement local
... souverain, et cet acte
... s hautes fonctions
... en Angleterre; tous
... Chambres. Au reste,
... n'existe que dans peu
France, il est aboli.
... lors de l'accepta-
... on. La constitution
... itions qui imposent
... ligation initiale.
... nt comme il lui plait
... révoque de même.
... souvent à la tête
... des simples gérants
... des ministres et
... stage plus

... des minis-

Le président de la République fédérale des Etats-Unis possède, de par la constitution, le pouvoir de nomination des chefs des départements exécutifs, mais il doit soumettre ses choix à la ratification du Sénat. Disons, tout de suite, que le premier cabinet d'un nouveau président est ordinairement confirmé par cette assemblée, séance tenante; si elle se départait de ce précédent de courtoisie et qu'elle renvoyât les noms des ministres devant les comités spéciaux, on pourrait y voir déjà l'indice d'un désaccord grave entre cette assemblée législative agissant au titre exécutif et le président. Quand, pour une raison quelconque, le président entend se séparer de ses ministres, il est libre de les révoquer sans que le Sénat soit appelé à faire connaître son sentiment ou à donner son consentement. Voilà le principe, nous verrons plus loin les difficultés qui se sont élevées à plusieurs reprises à ce sujet. Pour le moment, il nous suffira d'exposer les motifs qui ont poussé les constituants à inscrire dans la constitution américaine l'intervention du Sénat en matière de nomination aux fonctions publiques et d'examiner les effets qu'elle a produits. Le principe qui domine dans toute la constitution des Etats-Unis est celui de la souveraineté populaire la plus large et la plus complète. Pour en assurer l'application, il fallait donc laisser au président de la République la moins grande somme de pouvoirs possibles, car, s'il avait été libre de nommer à son gré tous les fonctionnaires de l'Union, il serait devenu le chef absolu de l'administration civile et de l'administration militaire, et comme il échappe à toute espèce de contrôle, son pouvoir aurait pu devenir peu à peu, et insensiblement, plus considérable que le pouvoir législatif; c'est dans cette pensée et pour éviter tout empiètement de la part de l'Exécutif que le Sénat fut pourvu constitutionnellement de fonctions exécutives (1) et qu'il devint, en fait, un conseil de gouvernement.

On pourrait, à vrai dire, se demander pourquoi la Chambre des représentants ou le Congrès n'ont pas été investis de ces fonctions aussi bien que le Sénat ou de préférence à lui? La raison en est claire. Le Sénat, quand il est saisi par le pouvoir exécutif d'une question de nomination de fonctionnaires, se dépouille complètement de ses attributions législa-

(1) *Constitution des Etats-Unis*, art. 2, sect. 2. Story, *Commentaries*, etc., p. 316 et 317. Bump, *Notes of Constitutional decisions*, p. 242 et 254.

...miers
..., retenu...
...al, non
...la Chan-
...ment que
...ses tradi-
...ports suivis
...is la pro-
...vigueur.
...cesse de
...sident de
...titres des
...les per-

...ination de
...s sont des
...mais, nous
...irconstances
...as ne sont
...du président
...dont on peut
...porté par le
... Auparavant,
...aire d'État,
...on de Martin
...pure hos-

...les membres
...appeler
...s femmes
...s armes
...es.
...les
...von-
...s-

fusion analogue, fut forcé de faire cette autre déclaration que le cabinet devait être pris dans un seul parti (1).

Le président Hayes (2) essaya de composer un ministère de concentration où se seraient trouvés confondus les éléments les plus disparates. On blâma cette tentative et les républicains ne cachèrent pas que s'ils avaient su que M. Hayes constituât ainsi son cabinet, ils n'auraient pas multiplié leurs efforts pour le faire élire président.

Le président Lincoln comme presque tous ses prédécesseurs, au reste, choisit ses secrétaires d'État parmi les hommes du parti qui l'avait porté au pouvoir et il prit les plus éminents. On peut citer parmi eux, en particulier, M. Chase et M. Seward; le général Jackson, lui, avait procédé d'une manière complètement opposée. Ses choix n'avaient porté que sur ses amis personnels. Le général Grant adopta ce précédent. M. de Chambrun (3), très-versé cependant dans les questions constitutionnelles des États-Unis et auquel on est redevable de travaux très-remarquables sur la matière, trouve cette pratique contraire à l'esprit de la constitution. Nous sommes d'un avis totalement différent. Il nous apparaît que, puisque le président des États-Unis n'est pas soumis à la responsabilité politique devant le Congrès, il a bien le droit de nommer, comme il l'entend, si le Sénat ratifie ses choix, ceux qui doivent l'assister dans son travail de chaque jour et le tenir au courant de la marche des affaires dans chacun des départements exécutifs. Si les ministres étaient responsables devant le Congrès, certes, la question changerait de face, nous penserions, nous aussi, que le choix du pouvoir exécutif devrait se porter de préférence sur telle ou telle personnalité marquante ou en vue, sur tel ou tel *leader* désigné d'avance pour un portefeuille, mais comme rien de semblable n'a été prévu par la constitution des États-Unis; comme elle s'est efforcée, au contraire, de séparer aussi complètement que possible, le pouvoir législatif du pouvoir exécutif, il nous semble que le président de l'Union doit rester maître d'appeler comme collaborateurs, ceux pour qui il professe une préférence spéciale. On nous objectera, il est vrai, le texte de la constitution où il est dit que le président « peut

(1) De Noailles, *ibid.*
(2) *New-York herald*, 18 août 1877.
(3) De Chambrun, *op. cit.* De Noailles, *op. cit.*

[illegible] principal fonctionnaire dans
[illegible] tifs sur tout objet relatif aux
[illegible] spécifs [illegible]. » On en déduira que
[illegible] sa complète exécution, c'est une
[illegible] de choisir ses secrétaires parmi
[illegible] et les plus compétents. Cette
[illegible] vraie. Évidemment un homme
[illegible] un homme d'une intelligence secon-
[illegible] monde est d'accord, mais là n'est
[illegible] tout entière sur ce point. Le
[illegible] de ses choix? Non. Dépend-t-il du
[illegible] que ce soit? Non. Dès lors, point
[illegible] peut confier les portefeuilles à qui bon
[illegible] porter atteinte à l'esprit de la cons-
[illegible] qu'il fait, sont mauvais, il sera le pre-
[illegible] les conséquences. Mais on conçoit son
[illegible] danger que court le président en
[illegible] parmi les hommes marquants de son
[illegible] planté par eux à la plus prochaine occa-
[illegible], en effet, qui ont acquis une grande
[illegible] leur poste, peuvent nourrir le désir
[illegible] et cela s'est vu récemment. Ce sera
[illegible] constante pour le chef de l'Exécutif
[illegible] seillers dans leurs actes et dans leur atti-
[illegible] mettre en garde contre leurs intrigues et,
[illegible] faire rentrer dans le devoir. On dira, il
[illegible] autre moyen pour le président d'obvier
[illegible], c'est de placer à la tête des départements
[illegible] personnels et dévoués; nous venons d'ex-
[illegible] nalité de ce procédé, mais alors aussi de
[illegible] travail, de quelle énergie et de quelle somme
[illegible] devra-t-il pas se montrer capable pour se
[illegible] et suffire à toute la besogne de
[illegible] n'est plus sur l'appui de véritables minis-
[illegible] c'est sur de véritables commis doci-
[illegible] de manifester une opinion digne
[illegible] La courte durée du man-
[illegible] qu'il peut avoir, de son
[illegible] le président dans cette cruelle
[illegible] conseillers, souvent peu propres aux

affaires, mais dévoués, ou bien prendre pour secrétaires des ambitieux intelligents qui aspirent après sa succession et se feront du ministère un acheminement propre à la saisir. C'est sans doute en prévision de ces difficultés que lors des premières discussions qui eurent lieu dans la Convention nationale de Philadelphie en 1787, relativement à la Constitution du pouvoir exécutif, Alexandre Hamilton proposa de faire élire par des collèges électoraux un président à vie (1) qui aurait eu, entre autres attributions, celles de nommer, seul, les chefs des *départements des Finances*, de la *Guerre* et des *Affaires étrangères;* cette motion ne fut pas adoptée.

C'est dans le même esprit qu'il est écrit dans le *Fédéraliste* (2) : « l'administration du gouvernement comprend, en donnant à cette expression le sens le plus général, toutes les opérations du corps politique, qu'elles soient législatives, exécutives ou judiciaires; mais dans leur acception la plus usuelle et peut-être la plus précise, ces mots s'appliquent aux détails et aux affaires qui tombent particulièrement dans le domaine du département exécutif. La direction des affaires étrangères, la préparation des plans de finance, l'emploi et le déboursement des fonds publics faits conformément aux budgets votés par la législature, l'organisation de l'armée et de la marine, la direction des opérations militaires, enfin toutes les questions d'une nature semblable, constituent ce qu'on peut appeler l'administration du gouvernement. Par conséquent, les personnes aux soins immédiats desquelles ces différentes matières sont confiées doivent être considérées comme les aides ou les délégués du magistrat suprême; par cette raison, c'est à celui-ci qu'appartient le droit de les désigner, et ces agents doivent être soumis à sa surveillance. »

2. *Révocation des ministres.*

Le chef d'État qui a le droit de nommer les ministres a aussi le droit de les révoquer. Mais peut-il les congédier, les destituer quand il le veut et comme il le veut; peut-il suivre, à cet égard, son bon plaisir et se laisser aller à ses inclinations

(1) *The Madison papers*, analyse des débats de la Convention générale de 1787 par James Madison.

(2) *The federalist*, p. 502.

[illegible] Évidemment non ; même alors que ce principe [illegible] constitution telle que celle des Pays-Bas [illegible]. [illegible] le roi nomme et révoque les chefs [illegible] ministériels, comme bon lui semble (art. [illegible]

[illegible] nomination, il doit tenir le plus grand [illegible] même avoir pour unique règle le sentiment [illegible] On trouve des exemples de chefs d'État [illegible] cabinet et ses collègues sans motifs [illegible] reconnaître qu'ils usent du droit strict [illegible] de la Constitution quand cette Constitution dit [illegible] qu'ils nomment et révoquent les ministres ou, ce [illegible] même, les fonctionnaires. Mais au point [illegible] ils contreviennent gravement à toutes les [illegible] qu'un ministère qui n'a jamais subi un [illegible] Chambres et qui possède la confiance de la [illegible] Chambre populaire est un ministère sur lequel [illegible] droit de porter la main. De même, en formant [illegible] tendances opposées pour le remplacer ils agissent [illegible] en vertu de leur droit théorique, mais [illegible] contrairement aux doctrines reçues, parce que ce [illegible] d'avance destiné à ne rencontrer aucun appui [illegible] ils font acte de pouvoir personnel. De deux [illegible] en effet, ou le nouveau cabinet sera en minorité [illegible] deux Chambres et alors il ne pourra même pas [illegible] possession de son banc, ou bien il sera soutenu par [illegible] haute contre la Chambre populaire, et alors on [illegible] une voie large ouverte aux conflits.

[illegible] les gouvernements qui se sont signalés comme agissant [illegible] contre la volonté populaire, il faut citer, [illegible] celui de l'Allemagne, car ses pratiques in[illegible]nnelles ne sont guère dépassées nulle part. En

[illegible] que ses ministres (*Italie*, *Danemark*, *Grèce*, *Belgique* [illegible] le roi nomme et révoque les ministres (*Prusse*, [illegible] M. [illegible] nomme les ministres sur la proposition [illegible] (*Hongrie*). — Le roi (ou le président) nomme et [illegible] les secrétaires d'État (*Espagne*, *Portugal*, [illegible] auxiliaires agents de sa confiance (*Brésil*). [illegible] d'État [illegible] des ministres; des hommes [illegible] de bonne réputation (*Suède*). — Les [illegible] par les Conseils réunis (assemblée [illegible]

Danemark, on a vu aussi maintenir au pouvoir, mais dans de tout autres conditions, un ministère dont le nom est devenu désormais historique, le ministère Estrup. Voici, au reste, par suite de quels événements cette dérogation aux lois constitutionnelles a pu se produire et se perpétuer.

A la suite d'un conflit parlementaire qui durait depuis de longues années, le peuple danois croyait à la création d'un ministère de fusion et de conciliation dont les éléments auraient été puisés dans les différentes nuances politiques. Cette attente fut déçue. Le roi chargea de la constitution d'un ministère conservateur M. Estrup, et cela malgré le désir hautement manifesté par le *Folkething*. Dès lors, ce ne furent plus que refus du budget par la Chambre populaire, et, en manière de réponse, que dissolutions répétées de la part du gouvernement, ces dissolutions ayant pour résultat d'amener chaque fois une opposition de gauche plus puissante. Les dépenses militaires, celles de l'université, furent tour à tour refusées. On renvoyait bien les projets au *Landthing* ou Chambre haute, pour le rétablissement des crédits, mais le *Folkething* maintenait irrévocablement ses décisions.

Cet état de choses durait déjà depuis plusieurs années et on avait épuisé tous les moyens, aussi bien ceux de la conciliation comme la réunion d'une commission mixte nommée moitié par chaque Chambre, que ceux de la violence, quand les gauches adressèrent au pays un manifeste où il était dit que le ministère avait couronné sa politique désastreuse en fermant la session sans avoir un budget valable ni même avoir essayé d'en prolonger l'existence intérimaire; qu'on en était arrivé aux limites extrêmes de la légalité; que si on voulait s'aventurer plus loin, ce serait aux risques et périls du ministère qui devrait en supporter les conséquences fâcheuses. Le cabinet répliqua sur-le-champ à ce document en date du 4 avril 1877 par un décret du 12 avril paru au *Journal officiel*, et institua un budget provisoire pour l'exercice 1877-1878. A ce décret était joint un mémoire justificatif où l'on pouvait relever ces mots : « Que les gauches, sans égards pour les lois et institutions existantes, avaient modifié le projet du budget au point de le rendre méconnaissable, inadmissible et impraticable; qu'en cela, elles avaient été *incontestablement guidées* par le désir *d'imposer* à Sa Majesté *la révocation de ses ministres;* que toute concession ultérieure était, d'ailleurs, impossible sous peine de voir interpréter la condescendance

[illegible] 73 [illegible].

[illegible] de vos parlementaire, il [illegible] admises, [illegible] devant les Chambres [illegible] majorité de la Chambre [illegible] ils n'ont pas le droit de [illegible] un cabinet de tendance [illegible] peut être correctement [illegible] en tous cas, contra[illegible] cabinet étant d'avance [illegible] dans la majorité, il [illegible] choses l'une, en [illegible] rité dans les deux Chambre[illegible] prendre possession de [illegible] la Chambre haute contre [illegible] aura tracé une voie [illegible]

Parmi les gouvernemen[illegible] sant manifestement [illegible] au premier rang, celui [illegible] constitutionnelles [illegible]

[illegible] *Autriche*, *États*-[illegible] du président [illegible]

[illegible]

... pent que ce serait là, sans doute, une
... conflits. Un collègue de Madison appuya
... exprima en ces termes : « Si le président
... au Sénat relativement à l'incapacité d'un
... demande son avis et son consentement pour
... fera le Sénat? Il examinera certainement si
... fondée. Il sera donc forcé d'appeler le pré
... s'explique. Quelles seront les parties au pro
... pouvoir exécutif qui se présentera contre son
... le Sénat qui constituera un tribunal et décidera
... suffisantes de révocation. Ceci ne placera-t-il
... Assemblée au-dessus du pouvoir exécutif? En même

... (1829), lord Howe (1831), sir Parnell (1832) furent ainsi ...

... *Le pouvoir exécutif aux États-Unis*, préam. Débats ... vol., p. 480, 487.

[illegible] Washington [illegible]
[illegible] avoir [illegible]
[illegible] question [illegible]
[illegible] personne [illegible]
[illegible] favorables [illegible]
[illegible] les [illegible]
[illegible] du pré[illegible]
[illegible] premier [illegible] Sé[illegible]
[illegible] tion de cette [illegible]
[illegible] Sénat se divise [illegible]
[illegible] prendre [illegible]
[illegible] départager [illegible]
[illegible] président était [illegible]
[illegible] la question [illegible]
[illegible] est de cette [illegible]
[illegible] aux États-U[illegible]
[illegible] exposé, ainsi [illegible]
[illegible] et en [illegible]
[illegible]
[illegible] M[illegible]

de John Adams et de Webster qui continuait de triompher.

Mais près de trente ans plus tard, sous la présidence de M. Andrew Johnson, le Congrès [1] vota, sur les fonctions civiles, un article ainsi conçu : « Toute personne qui occupe ou qui occupera une fonction civile pour laquelle cette personne a été nommée ou sera nommée, à l'avenir, avec le consentement du Sénat, continuera à l'exercer jusqu'à ce que le président, d'accord avec le Sénat, ait désigné un successeur. Les secrétaires d'État, du Trésor, de la Guerre, de la Marine, de l'Intérieur, le maître général des Postes, et l'attorney général resteront en fonctions pendant la durée du terme présidentiel pour lequel ils auront été respectivement choisis. »

La doctrine établie en 1789 était du coup réduite à néant, le président Johnson placé sous la tutelle du Sénat [2] et le général Stanton, secrétaire à la Guerre, dont le président exigeait le renvoi, formellement maintenu en fonctions, malgré sa volonté.

Le général Stanton appartenant au parti républicain, M. Johnson au parti démocrate, la situation devenait des plus tendues. Le président apposa son veto, mais le bill voté quand même acquit force de loi. Blessé au vif, le président Johnson décida d'en finir. Il révoqua le secrétaire à la Guerre. La Chambre des représentants, en manière de représailles, décréta le président d'accusation. Traduit devant le Sénat, constitué en haute cour de justice, il fut acquitté ; mais ce verdict indiquait seulement que l'assemblée se refusait à poser en principe l'obligation pour un président de prendre ses ministres parmi ses adversaires et de les conserver malgré son opposition, car depuis cet incident, si le droit qu'a le président de nommer les membres du Cabinet lui est pleinement reconnu, s'il est à peine entouré de quelques formalités et de quelques restrictions, son droit de destitution est toujours discuté. Malgré les réclamations des successeurs de Johnson et les votes de la Chambre des représentants, le Sénat a persisté dans ses revendications [3], en s'appuyant sur la loi (*tenure act*) de 1867 et sur le précédent de 1833, époque où le président Jackson destitua, *sur l'avis du Sénat*, le secrétaire du Trésor, Duane, qui se refusait à retirer de la banque nationale,

(1) Session de 1866-1867.

(2) *Appleton's Cyclopædia*, 1868, p. 140.

(3) De Noailles, *ut suprà*.

[illegible]

[illegible] le ministre [illegible]

[illegible] aux lieux [illegible] ce sujet.

[illegible] d'ordonner cette [illegible] des [illegible] les souverains [illegible] titulaires de porte[illegible] les fonctions de p[illegible] celui de [illegible] qui avaient [illegible] Cette disposition consti[illegible] inconvénients [illegible] la plus haute probité [illegible] reproduite dans aucune [illegible]

[illegible] *démissions* [illegible]

[illegible] toutes les époques [illegible] démissions collectives de [illegible] de ministres, ces [illegible] fréquentes. On trouve [illegible] en Allemagne, en [illegible] Portugal [illegible] Grèce. Par contre il est [illegible] États absolus comme la [illegible] Dans [illegible] les ministres sont considérés [illegible] tant que la confiance du [illegible] mission prend immédia[illegible] c'est ce qui advint en [illegible] simultanément :

MM. le général Loris Melikoff, ministre de l'Intérieur, Dmitri Milutine, ministre de la Guerre et Alaza, ministre des Finances [1].

En Turquie, les démissions volontaires étaient plus rares encore, la volonté du sultan maintenant, en principe, les ministres dans les situations qu'il leur avait confiées.

L'offre d'une démission de la part d'un ministre était donc, naguère, l'indice que le gouvernement servi avait un caractère constitutionnel, puisque ce n'est que depuis quelques années que les démissions se sont généralisées dans les Etats non constitutionnels.

L'élection du président de la Chambre italienne, quand elle est contraire au ministère en exercice, a entraîné souvent la démission de celui-ci et des votes acquis à une trop faible majorité lui ont aussi fait prendre la même décision [2]. D'un autre côté, on a vu le roi réclamer des ministres une démission formelle, ainsi agit Victor Emmanuel en 1859, 1864, 1867.

De même en Belgique, le roi a fréquemment décidé le Cabinet à se retirer. En 1834, le ministère Lebeau-Rogier était en pleine majorité quand il démissionna sans cause apparente. La vérité était que le roi avait refusé de condescendre aux désirs des membres du Cabinet qui demandaient le départ du ministre de la Guerre, le général Evian, suspect de complaisance envers les adversaires du ministère. Le pouvoir du chef de l'État est, d'ailleurs, resté plus fort en Belgique et en Italie qu'en Angleterre ou en France [3].

Si les ministres donnent librement leur démission en Angleterre, comme aussi dans tous les États parlementaires, il est toutefois d'usage, que les ministres démissionnaires ne puissent reprendre leurs fonctions que sur l'invitation de leurs collègues [4].

Aux États-Unis, les secrétaires du président démissionnent fréquemment. Les ministres de Jackson, par exemple, se retirèrent quand il eut intentionnellement omis de leur communiquer ses projets relatifs à la banque nationale.

(1) Leroy-Beaulieu, *L'empire des Tsars*, passim.

(2) Ministères Ricasoli, 1862; Cairoli, 1881; Crispi, 1881; Deprétis, 1884, 1885, 1887.

(3) Dupriez, *Les Ministres*, passim.

(4) Cas de lord Sidmouth et de lord Ellenborough (Hansard, *op. cit.*, vol. IX et XIII et *passim*).

Dans tous les autres États du Nouveau-Monde, les démissions individuelles des secrétaires présidentiels se voient journellement.

En Suisse, les membres du Conseil fédéral abandonnent souvent leur situation, bien qu'on soit dans l'intention de les réélire, c'est qu'ils ont alors en vue une autre situation, car la fonction de conseiller fédéral est aussi éminente que peu rétribuée, qu'ils se destinent à un poste diplomatique, ou plus simplement, qu'ils désirent rentrer dans la vie privée (1).

(1) Marsauche, *op. cit.*

§ III.

DIVISIONS MINISTÉRIELLES DANS LES GRANDS ÉTATS DE L'EUROPE ET DE L'AMÉRIQUE.

Avant d'étudier la division des cabinets ministériels en départements et d'examiner les règles qui président à la création de ces derniers, il n'est pas hors de propos de faire remarquer que dans presque tous les Etats organisés, on rencontre 5 ministères au moins : ceux de l'Intérieur, des Finances, de la Guerre, de la Justice, des Affaires étrangères et 15 au plus. C'est ainsi que l'Angleterre a de 12 à 15 ministères, l'Allemagne 7, l'Autriche-Hongrie 7 et 9, le Danemark 7, le Portugal et les Etats-Unis 8, la France 10, la Russie et la Turquie, États non-parlementaires 12, la Grèce 6, l'Italie 10, l'Espagne 8, etc.

Des services de la Marine, des Colonies, de l'Instruction publique, de l'Agriculture, du Commerce, des Travaux publics, de la Police et des Cultes existent, aussi. dans les divers Etats, soit séparés si l'importance des objets qu'ils embrassent l'exige, soit rattachés à l'une des cinq branches principales que nous avons fait connaître. Il est, d'ailleurs, certains Etats où le besoin ne s'en faisant pas sentir, ils n'ont pas d'existence propre. Il serait assurément ridicule que la Suisse eût un ministère de la Marine et l'Autriche un département des Colonies.

Quelle est, à l'heure actuelle, la répartition des ministères dans les cabinets des principaux Etats du globe?

En France, le cabinet comprend les portefeuilles des Affaires étrangères, de la Justice et des Cultes, de l'Intérieur, des Finances, de la Guerre, de la Marine et des Colonies, de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, de l'Agriculture, du Commerce, des Travaux publics.

Le ministère anglais (1) renferme les membres suivants

(1) Dans le cabinet actuel, M. Gladstone a joint, à sa qualité de premier lord de la Trésorerie, celle de lord du sceau privé et le Président du Conseil privé est, en même temps, secrétaire d'Etat pour les Indes.

Dans tous les autres ... lieu
sions individuelles ...
tellement.

La Suisse, les ...
... vent leur situation ...
... c'est qu'... étrangères.
la fonction de ...
rétribuée, qui ...
plus simplement ...

... membres du Cabinet
... ceux qui n'en font pas partie

... Postes.

... Travaux publics.
... Gouvernement local

... ministériels ...

[illegible] un conseiller d'État sans portefeuille. Le [illegible] des Affaires étrangères, le titulaire [illegible]

[illegible] les administrations suivantes : [illegible] et Travaux publics; Chemins de fer, [illegible] Justice; Affaires étrangères; Intérieur [illegible] Guerre; Finances. Il y a aussi des [illegible] portefeuille qui portent le nom de ministres [illegible] une qualité purement honorifique.

[illegible] les ministères des Affaires étrangères, de l'Intérieur et Justice, de la Guerre, de la Marine, des Finances, de l'Instruction publique et des Cultes. Un autre [illegible] celui des voies de communication renfermant les [illegible] est en cours de formation.

[illegible] en Espagne les ministères dont voici les noms : [illegible] Justice; Guerre; Finances (*Hacienda*); État (*Estado*) ou Affaires étrangères; Intérieur (*Gobernacion*); Marine; outre-mer ou Colonies (*Ultramar*); Instruction publique, Travaux publics, Agriculture et Commerce (*Fomento*).

Le Portugal répartit ses services publics entre huit ministères : Affaires étrangères (*Negocios estrangeiros*), Intérieur (*Negocios do reino*), Instruction publique et Beaux-Arts (*Negocios de Instrucção publica et Bellas Artes*), Affaires ecclésiastiques et Justice (*Negocios ecclesiasticos et de Justicà*), Travaux publics, Commerce et Industrie manufacturière (*Obras publicas, Commercio e Industria*), Finances (*Negocios da Fazenda*), Guerre (*Negocios da Guerra*), Marine et outre-mer (*Negocios da Marinha e do ultramar*).

Le Cabinet italien compte dix ministères : Affaires étrangères (*Affari esteri*), Intérieur (*Interno*), Grâce et Justice (*Grazia et Giustizia*), Instruction publique (*Istruzione pubblica*), Guerre (*Guerra*), Marine (*Marina*), Finances (*Finanze*), Trésor (*Tesoro*), Travaux publics (*Lavori publici*), Agriculture, Industrie et Commerce (*Agricoltora, Industria e Commercio*).

Les Pays-Bas comprennent huit services ministériels : Affaires étrangères (*Buitenlandsche zaken*), Justice (*Justitie*), Intérieur (*Binnenlandsche zaken*), Marine (*Marine*), État des eaux, Commerce et Industrie (*Waterstaat, Handel en nijverheid*), Finances (*Financien*), Guerre (*Oorlog*), Colonies (*Kolonien*). Certains hauts fonctionnaires, quelquefois neuf ou dix, peuvent recevoir le titre de ministres d'État.

Le ministère d'État prussien est composé du chancelier de

l'Empire, président, ministre des Affaires étrangères et du Commerce, d'un vice-président, ministre de l'Intérieur, d'un ministre de l'Agriculture, des Domaines et Forêts, d'un ministre des Affaires ecclésiastiques, de l'Instruction publique et des Affaires médicales, des ministres de la Justice, de la Guerre, des Travaux publics, des Finances, de la Maison du Roi.

L'Empire d'Allemagne a pour chef de ses départements ministériels, le chancelier de l'Empire (*Reichskanzler*), souvent chargé des Affaires étrangères et du Commerce, ministre d'État. Il a comme collaborateurs, les secrétaires d'État, pour les Affaires étrangères (*Auswärtiges amt*), pour l'Intérieur (*des Innern*), la Trésorerie (*Reichsschatzamt*), la Justice (*Reichsjustizamt*), les Postes et Télégraphes (*Reichspost und Telegraphen*), le chef de l'Amirauté (*chef der Admiralität*). Le chef de l'office des Chemins de fer de l'Empire (*Reichseisenbahn*) est un ministre d'État d'un rang inférieur.

L'Autriche-Hongrie comprend en fait, comme on le sait, trois ministères distincts :

Le ministère autrichien ou cisleithan, composé de sept départements : Intérieur, Justice, Commerce, Instruction publique et Cultes, Finances, Défense, Agriculture. Il admet un ou deux ministres sans portefeuille, suivant les cas.

Le ministère hongrois ou transleithan, composé des sept départements suivants : Finances, Justice, Cultes et Instruction publique, Agriculture, Commerce, Défense du pays, Intérieur, comporte, en outre, un ministre des Affaires de Croatie, Dalmatie et Esclavonie, et un autre personnage qui porte le titre de ministre de *la cour de Sa Majesté impériale et royale apostolique*.

Le ministère des affaires communes qui ne comprend que trois divisions : Maison impériale et Affaires étrangères, Guerre et Marine, Finances. Il était indispensable, on le conçoit, d'établir dans toute l'étendue de l'Empire, l'unité de ces trois grands services, si on voulait éviter de porter atteinte à son intégrité.

En Russie, le ministère renferme dix divisions, toutes datant de 1802, mais, à proprement parler, il existe douze départements ministériels : ce sont ceux des Affaires étrangères, de l'Intérieur, de la Guerre, de la Marine, de l'Instruction publique, des Finances, de la Maison de l'Empereur, de la Justice, du Contrôle de l'Empire, des Voies de communication,

des Domaines de l'Etat, l'Office du procureur général du Saint Synode. Il existe aussi des ministres sans portefeuille.

En Turquie, le grand vizir (*sadr'azam*) et le *mufti* ou *cheikh-ul-Islam* composent le ministère avec les ministres d'Etat dont les noms suivent : 1° le ministre des *Affaires étrangères* (l'ancien *reiss effendi*); 2° le *Seraskier*, ministre de la Guerre, grand maître de l'artillerie; 3° le *ministre de la Marine* (*Bahriè naziri*); 4° le ministre des Finances (1838); 5° le ministre des Travaux publics, de l'Agriculture et du Commerce (1838); 6° le ministre de la Justice et des Cultes (1857); 7° le ministre de l'Instruction publique (1857); 8° le conseiller du grand vizir, ministre de l'Intérieur; 9° le ministre de l'*Evkaf*; 10° le président du Conseil d'Etat.

Des ministères de la Maison de l'Empereur, de la Police, des Forêts et des Mines, ont eu une existence intermittente. Ils sont actuellement supprimés.

Après avoir passé en revue les principaux cabinets de l'Europe, il est nécessaire de connaître les divisions de ceux des grandes nations américaines.

Les États-Unis renferment les départements ministériels ou, pour parler plus exactement, les secrétaireries dont les noms suivent : la secrétairerie d'Etat, la Trésorerie, le département de la Guerre, celui de la Marine, la maîtrise générale des Postes, le département de l'Intérieur, le département de la Justice et celui de l'Agriculture.

Le Brésil a six portefeuilles : ceux de la Guerre; de la Marine (*Marinha*); des Finances (*Fazenda*); des Affaires étrangères (*Relacoès exteriores*); de la Justice, Intérieur. Postes et Télégraphes (*Justiça, Interior et Correos Telegraphos*), qui renferment l'Instruction publique et sera sans doute divisé; de l'Agriculture et des Travaux publics (*Obras publicas*), qui renferment le Commerce. Auparavant, le Brésil avait sept ministères, dont un ministère de l'empire (Intérieur, Cultes et Instruction publique).

Les portefeuilles du Mexique sont au nombre de six : Affaires étrangères; Guerre et Marine; Travaux publics; Commerce et Industrie; Intérieur; Justice et Instruction publique; Finances.

La République Argentine renferme les divisions suivantes : Affaires étrangères, Justice, Instruction publique et Cultes, Guerre et Marine, Finances, Intérieur.

Le Pérou ne renferme que cinq départements : Intérieur

res. Finances et Com-
instruction publique.
com les ministres, un mi-
bien qu'il y
nationalité et qui n'aurait
sur le point de voir le
on se souvient qu'il y était
nouvelle et complète
mais jamais on n'au-
on apprit avec la plus
1890, que les États de
Honduras, du Nicaragua et
indissoluble, que trois
ferme à cette proposi-
était imminente.
était arrêtée.
du Honduras devenait la
d'un nouvel État ren-
s'agissait. Cet État fédératif
fédérale est la seule admise
on a pu s'en convaincre
nation de la nouvelle Re-
disons-nous, devait, en
devait se composer de
députés par chacune des
représenter 20,000
total 3 millions d'ha-
nouvelle devait prendre,
centrale et avoir
du au tirage
cinq Républiques
ses droits, et ses
constitution

d'aboutir (1) et avec lui sombra la constitution qui devait y être élaborée. Ainsi disparut, non point avant d'être appliquée, mais même avant d'être née une organisation gouvernementale absolument unique au monde et qui était appelée à se singulariser tant par la curieuse organisation de son ministère et par la bizarre façon de désigner au sort son président (2), que par la création d'une Chambre des députés qui aurait eu, en même temps, tous les caractères d'un Sénat fédéral.

Nous venons d'examiner toutes les divisions ministérielles, et une conclusion en ressort, c'est qu'il est impossible de préciser, d'une façon mathématique, en combien de branches ou de départements doivent être divisés le travail et les affaires du gouvernement pour le plus grand avantage de la nation.

Sous ce rapport, les différents États, constitutionnels ou non, ont adopté des règles très-diverses, mais il est juste de reconnaître qu'ils ont commis peu d'erreurs dans la classification de leurs services généraux, quand ils se sont bornés à une distribution commandée par la stricte nécessité publique. La règle que l'on doit suivre en cette matière est, en effet, la suivante : ne créer de services ministériels qu'autant qu'ils répondent à des besoins réels et qu'ils ne compromettent pas par leur nombre, l'unité de direction due aux affaires du pays. Montesquieu l'a dit (3) : « le conseil des rois doit être « composé de peu de personnes, la raison en est qu'on doit « prendre les affaires avec une certaine passion et les suivre « de même; ce qu'on ne peut guère espérer que de quatre « ou cinq hommes qui en font leur affaire. »

La classification des ministères, doit donc correspondre exactement à celle des matières d'intérêt général, aussi faut-il proscrire la coexistence de plusieurs départements indépendants les uns des autres et destinés à embrasser les différentes parties d'un même tout. On ne saurait concevoir, par exemple, que

(1) Plusieurs collisions eurent lieu et on peut lire à ce sujet un article du *Temps* du 1er février 1891. « D'après des nouvelles de Mexico, le Guatemala équiperait 25,000 hommes et s'apprêterait à déclarer la guerre au Salvador, dans la seconde moitié de février. Le Honduras serait résolu à empêcher les Républiques de Costa-Rica et du Nicaragua d'intervenir. Dans le cas de non-intervention de ces États, le Honduras attaquerait le Salvador. » Depuis, l'accord ne s'est pas rétabli assez complètement pour qu'il ait été possible de reprendre le projet primitif.

(2) *Le Temps* du 19 avril 1890.

(3) *L'Esprit des lois*, chapitre VI.

dans un État organisé, où existe toujours un lien de concentration assez puissant, il y ait simultanément un ministre des Affaires communales, un autre des Affaires départementales, un autre de la Sûreté générale et un autre encore des Services pénitentiaires, au lieu d'un seul et unique chef : le ministre de l'Intérieur. On ne comprendrait pas davantage qu'à la place d'un unique ministre de la Guerre, on créât huit ministres différents pour l'infanterie, la cavalerie, l'artillerie, le génie, l'état major, l'intendance, les services de la justice et de la médecine militaire; c'est cependant le vice grave que présentait l'administration anglaise avant 1854, comme nous le verrons plus loin. Nous maintenons, pour notre part, cette opinion, que chaque grand tout doit être soumis à une autorité unique, que l'ensemble des moyens dirigés vers un seul but doit être placé sous un seul et même contrôle, sous une seule et même main, par suite, sous une seule responsabilité. Quand les moyens sont partagés entre des personnages indépendants, ils deviennent des fins pour chacun d'eux et personne ne poursuit le but véritable, à part peut-être le chef de l'État qui sort alors de ses attributions ordinaires pour poursuivre l'exécution d'une besogne qui incombe de droit aux ministres. Puis, naît alors cet inconvénient : c'est que les différentes classes de moyens n'étant pas combinées ensemble et adaptées les unes aux autres sous la direction d'une idée principale, l'action générale tourne bientôt en confusion et en désordre. Ainsi, le nombre des ministres doit être restreint, non seulement pour les empêcher d'empiéter sur les attributions les uns des autres, mais aussi pour obvier aux périls que peut faire naître toute assemblée nombreuse chargée de l'Exécutif. Se figure-t-on un Cabinet renfermant des départements sans nombre, des divisions créées sans motifs? Quel en sera le résultat? C'est que, véritable assemblée délibérante et exécutive, ce ministère ne pourra agir ni avec rapidité, car les avis seront le plus souvent partagés ou contradictoires, ni avec unité, car l'influence du chef du Cabinet sera le plus souvent annulée par les opinions opposées qui se feront jour à toute minute. Mais ces graves inconvénients d'un corps ministériel nombreux ne sont rien encore en comparaison de ceux qu'entraîne à sa suite le système, système bien connu, où les ministres sont remplacés par des collectivités exécutives. Ce n'est plus alors la confusion qui règne sans partage dans les hautes sphères de la politique et de

l'administration gouvernementale, c'est le désarroi, dans ce qu'il a de plus sensible et de plus profond. On n'a pas oublié qu'à deux reprises différentes, notre histoire nationale offre l'exemple du remplacement des ministres par des administrations collectives. La première fois sous la Régence; la seconde, sous la Convention.

En 1715, Philippe d'Orléans après avoir supprimé les ministères les remplaça par six conseils, sans compter celui de régence, qui reçurent les noms, de *conseil de conscience, des affaires étrangères, de la guerre, des finances, de la marine* et *du dedans* (de l'Intérieur).

Ces conseils composés d'une dizaine de membres, tantôt plus, tantôt moins, tous ou presque tous choisis dans les rangs des plus vieilles familles titrées du pays, eurent comme présidents ou chefs : le duc d'Orléans régent, le cardinal de Noailles, le maréchal d'Huxelles, le maréchal de Villars, le maréchal de Villeroy, le duc d'Antin, le comte de Toulouse.

Ce furent 70 ministres au lieu de 6. Comme il est facile de le concevoir, l'activité, l'instruction, la pratique des affaires firent défaut aux nouveaux conseillers. De grands seigneurs ne s'improvisent pas grands ministres, et le haut mérite individuel de quelques-uns ne pouvait faire oublier l'incapacité de la majorité d'entr'eux. Aussi, en 1718, les périls les plus graves devenant imminents et l'impuissance politique des grands seigneurs étant démontrée, il fallut en finir. L'épreuve avait été concluante, les secrétaires d'Etat furent rétablis. A la suite d'un essai si lamentable, on aurait pu se croire à l'abri de toute nouvelle tentative ayant pour objet le retour aux collectivités gouvernantes; il n'en fut rien et la pratique d'un pouvoir collectif allait être encore une fois tentée à la fin du XVIIIe siècle.

Douze commissions exécutives subordonnées au *Comité de salut public* devaient être créées par la Convention pour absorber les ministères. Bien entendu, ce ne fut pas le même esprit qui avait présidé à la création des conseils par le régent en 1715 qui anima la Convention en 1793. Ce que le régent avait cherché, c'était à amoindrir le pouvoir des ministres pour grandir le sien, ce qu'il avait voulu avant tout, c'était se concilier la haute noblesse qu'il voyait mal disposée à son égard, en lui donnant le pouvoir dont elle avait été écartée sous Louis XIV par des roturiers comme Colbert. La grande assemblée partait, au contraire, de deux principes bien diffé-

142

... Valois justice.
... à l'intérieur.
... avec les gouvernements
... de la sûreté, qui
... des projets
... le siège
... publiciste Rossi ...
... elle : La géné-
... aux ministres, agents
... là devint le prin-
... de six départements
... nationale, on créa
... *pour l'intérieur*,
... *commerce et approvi-*
... *publics, transports*,
... *tion et ... ment* ...
... *es, poudres et explo-*
... y avait excès dans les
... ois fut-il abandonné.
... e l'avènement du six
... que, c'est qu'en effet,
... s conseils exécutifs de
... s. En Angleterre le rôle
... puis la révolution de
... la Suède, en Dane-
... ent, les comités col-
... ... ises, disparurent
... de ces collecti-
... sont pas inutiles.
... es. C'étaient le con-
... et la chancellerie
... des églises,
... par les duchés de
... enzau : la chancel-

... Palme, en Bavière,

... etc., sur le Danemark
... Lauenbourg, etc.,
... etc., sur la

lerie danoise chargée des mêmes fonctions pour le Danemark et la Norvège. Ces conseils étaient administrés par un procureur général ou un directeur, assisté de députés et de fonctionnaires. Les autres collèges étaient le département des Affaires étrangères administré par un ministre, un procureur supérieur, deux députés, etc. Le conseil des finances dont dépendait la chambre des finances, la chambre de recettes des Indes occidentales et la chambre générale des péages de l'État, le collège de l'épargne et du commerce, le directoire des mines, la chambre du trésor, l'intendance des bâtiments.

Un autre grand collège était le collège de la Guerre, divisé en deux importantes sections : le bureau de la généralité et du commissariat de la guerre, le bureau de l'amirauté et du commissariat de la marine.

Il y avait enfin le bureau général des postes et le collège d'inspection générale sur les églises.

En Suède, les collèges supérieurs du royaume ou ministères étaient le conseil royal de guerre, le conseil d'amirauté, le collège royal de chancellerie ou chancellerie du royaume dont le président était, en fait, le principal ministre du pays, le conseil royal des finances, le comptoir royal d'État chargé de l'inspection suprême des dépenses de l'État, le collège royal des mines, le collège royal du commerce, la chambre de révision, chargée de la révision des comptes. Tous ces collèges ou conseils étaient composés d'un président, d'assesseurs, commissaires ou conseillers.

L'archiduché d'Autriche renfermait les dicastères généraux de la maison archiducale : le conseil d'État, la chancellerie de la cour pour la Bohême et l'Autriche, sorte de ministère de l'intérieur, la chancellerie d'État pour les affaires étrangères, la chambre supérieure ou des finances, la députation du crédit et de la banque, la chambre supérieure des comptes, le conseil aulique de la guerre, le conseil immédiat de la cour pour le commerce.

En Russie, il existait deux grandes administrations collectives : *le Saint Synode* et le *Sénat dirigeant*, le premier, embrassant toutes les affaires ecclésiastiques, et le second toutes les affaires civiles et militaires.

Du *Sénat dirigeant* dépendaient le collège des affaires étrangères qui avait à sa tête le chancelier, un vice-chancelier, des conseillers de conférence, le collège de guerre, qui renfermait les commissariats de guerre, la caisse militaire,

[illegible] avait fait entrer dans une loi de finances, des [illegible] par le parlement auraient dû faire l'objet de lois spéciales.

En Italie, [illegible] autre exemple [illegible] se présentait : M. Crispi avait fait créer par décret un nouveau ministère et supprimer un département ministériel. Cette mesure fut généralement [illegible]. Aussi M. [illegible], ancien président du conseil, [illegible] administrations supprimées, et comment [illegible] Il résuma son acte en ces termes : « Tout le monde peut apercevoir combien une telle théorie, [illegible] les ministères au pouvoir exécutif, est peu stable, et quelles conséquences périlleuses en découlent. [illegible] elle introduit l'instabilité dans l'administration, soumise aux caprices de tous les ministres. [illegible] cette guerre de décrets qui [illegible] un ministère naît d'un décret ; demain ce ministère sera détruit par un autre décret. » Ces raisons invoquées par M. [illegible] nous paraissent fondées. En les rapprochant de ces paroles de M. Ribot : « Vous ne pouvez pas créer une petite commune de trois cents âmes, vous ne pouvez pas créer un sous-préfet ni un magistrat sans la sanction législative, et vous pourriez, de votre autorité, créer des ministères ! », on se rend compte clairement des inconvénients graves [illegible] la création des départements ministériels par le pouvoir exécutif. Pour notre part, nous regrettons de ne pouvoir adopter pleinement la théorie [illegible], car elle nous semble protéger bien davantage le [illegible] ; elle est moins libérale. [illegible] adoptée que par les constitutions au-[illegible] combattue. Soit ! Mais les [illegible] du pouvoir exécutif restent entiers et ceux du Parlement sont également respectés ! En définitive, est-ce que le contrôle du Parlement n'est pas suffisant ? Est-ce qu'il n'a pas le droit de refuser les crédits qu'on lui demande ? Est-ce qu'il n'a pas le pouvoir d'interpeller le ministère ? Et ses prérogatives légitimes ne peuvent-elles laisser subsister en face d'elles

(1) En Autriche-Hongrie, en Suède et Norvège, en Wurtemberg, en [illegible], etc., le nombre des ministères est fixé constitutionnellement. Aux États-Unis, au Mexique, au Brésil, en Portugal, en Suisse, il faut une loi pour en créer de nouveaux. En Angleterre, le ministère de l'A-[illegible], le seul récent, a été créé par une loi (31 et 32 Victoria, *bills* [illegible]

la prérogative non moins légitime du chef de l'État ? Mais, nous le savons, on redoute et non sans raison, que la question ainsi posée n'entraîne des crises politiques, des renversements de ministères; il n'est pas impossible qu'on trouve des présidents du Conseil partisans, comme le rappelait également M. Ribot, du système de M. de Girardin qui consiste à réduire à deux le nombre des ministères : le ministère des recettes et le ministère des dépenses; et d'autres présidents, convaincus, au contraire, qu'il n'y a de Cabinet vraiment digne de ce nom, qu'autant que le nombre des portefeuilles y est multiplié sans mesure.

Il y aurait, peut-être, un moyen de concilier les défenseurs des deux doctrines, ce serait d'adopter une disposition organique ou constitutionnelle qui fixerait le nombre des ministères une fois pour toutes, tout en laissant au chef de l'Etat, ou pour parler plus exactement, au président du Conseil, le soin de la répartition des départements exécutifs, à son gré, sous le contrôle parlementaire des Chambres. De cette façon, le droit du chef de l'État serait respecté dans une large mesure. Quant à celui des Chambres élues, il recevrait aussi une nouvelle consécration, puisque s'il y avait nécessité absolue de créer un département surnuméraire, une loi serait indispensable.

Cet examen de la création de nouveaux ministères nous oblige à mentionner qu'il est toujours question et à tout instant d'instituer en France un ministère des Colonies distinct. Cette mesure aurait, à n'en pas douter, d'excellents résultats. Sans doute la France ne possède ni les colonies de l'Angleterre ni même celles de la Hollande [1], mais elle a des intérêts nationaux complexes engagés au delà des mers. Ses colonies doivent être non seulement des territoires où flottent le pavillon français, une extension du sol national, une image de la mère patrie; elles doivent être avant tout un centre d'exportation de produits pour le commerce de la métropole, une source de richesses et de découvertes pour les colons qui s'y établissent et non point seulement un débouché pour les fonctionnaires de tout ordre. C'en est assez pour justifier une création qui a été souvent réclamée et dont l'ajournement a été motivé plutôt par des nécessités budgétaires et économiques que par la négation de son utilité. A un autre point de vue, la

(1) En ne tenant pas compte des protectorats, bien entendu.

séparation de l'administration des colonies, de la marine, du commerce ou de tel autre ministère ne saurait produire que de bons résultats; en effet, si les marins sont toujours des hommes instruits, d'excellents soldats, ce que chacun se plait à reconnaître, ils ne sont nullement préparés à l'administration civile et leur orientation est naturellement toute militaire ; on a commencé à le comprendre depuis un certain temps déjà. Enfin, l'institution d'un ministre des Colonies aurait ce résultat, de donner un nouvel essor à nos vieilles colonies si longtemps négligées, et d'assurer la prospérité de notre patrimoine acquis, tout en rompant avec la pratique des expéditions guerrières lointaines. Un ministre des Colonies, s'il se pénètre des traditions suivies aux secrétariats des colonies anglaises espagnoles ou hollandaises, et s'il exerce véritablement l'influence attachée à sa situation, ne favorisera jamais que des explorations scientifiques et commerciales : des expéditions pacifiques (1).

Quant à préconiser l'union indissoluble des colonies avec le commerce ce serait continuer de placer une grande administration dans un état de subordination inadmissible. Qu'on réfléchisse bien, à ce sujet, que ce n'est que depuis le ministère Gambetta que l'agriculture qui avait toujours fait corps avec le commerce en a été détachée pour former une administration autonome et que c'est là une excellente mesure à laquelle tout le monde a applaudi. La moitié des Français sont agriculteurs. Ils auraient pu, à bon droit, se considérer comme lésés, peut-être même comme sacrifiés si on n'avait enfin répondu à leurs désirs en instituant, spécialement pour eux, un organe destiné à étudier de plus près leurs revendications légitimes. En créant ce ministère comme plus tard on créera celui des Colonies, on appliquera la règle que nous avons formulée au commencement de ce chapitre et que nous croyons utile de répéter comme on répète un principe ou un axiome. « Il ne faut jamais créer des ministères en excès, mais il faut en créer autant que les besoins d'un pays l'exigent. » C'est ainsi qu'un ministère spécial des Beaux-Arts, alors qu'une direction ou un sous-secrétariat d'État suffit, pourrait être considéré comme une institution plus que discutable. On ne saurait l'admettre qu'avec le titre plus compréhensif de ministère

(1) V. propositions et rapports relatifs à la création d'un ministère des Colonies (législature 1889-1893).

des Arts (1). Nous n'accueillerions aussi qu'avec réserve l'institution immédiate d'un ministère du Travail (2) puisqu'elle n'aurait d'autre mérite que de créer une fonction pour un fonctionnaire de plus. Quelle que soit l'excellence de la pensée qui a présidé à cette proposition, il faut avouer qu'elle a pour objet une création actuellement inutile, puisque toutes les questions ouvrières ou économiques peuvent être rattachées à une division spéciale du ministère du Commerce et de l'Industrie, comme l'Office du travail, ainsi que cela se pratique en Suisse et aux Etats-Unis. Plus tard, quand le ministère du Commerce et celui des Travaux publics ne pourront plus suffire à l'examen des questions économiques et sociales, mais seulement alors, il sera nécessaire de décider la constitution d'un ministère du Travail.

(1) Ministère Antonin Proust dans le cabinet Gambetta.
(2) Proposition Raspail, déposée au cours de la législature 1885-1889.

[illegible] ration de l'administrat[illegible]

[illegible]

CHAPITRE III.

§ I.

RAPPORTS DES MINISTRES AVEC LE CHEF DE L'ÉTAT. ROLE DU CHEF DE L'ÉTAT.

Un ministre ayant, dans son département, la direction de tous les services et par suite la solution de toutes les questions afférentes à ce département même, doit se réserver l'examen intégral des grandes questions qui se rattachent uniquement à son ministère, il doit donc s'abstenir d'en entretenir ses collègues, car ce serait porter atteinte au principe de la division du travail exécutif et se priver des avantages et des fruits qu'il est appelé à en retirer. Voilà le principe général, mais il n'est pas de principes sans extensions [1]. En effet, il est certains projets que les ministres ont le devoir de soumettre à leurs collègues; ce sont ceux sur lesquels il est nécessaire que l'accord se fasse, soit avant de les présenter devant les Chambres, soit avant de leur donner une exécution définitive. Ainsi, par exemple, quand le ministre des Finances, après avoir étudié les ressources et les charges du budget de l'État, croit convenable de contracter un emprunt, d'augmenter, de diminuer ou de créer un impôt, il ne peut agir isolément, car en accomplissant ces actes, ce ne sont pas seulement des actes d'administration financière qu'il accomplit,

(1) Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, 101e leçon.

[illegible] des actes de gouvernement. De même, quand le ministre de la Guerre a l'intention d'entreprendre une opération [illegible] même de peu d'importance ou quelque mouvement [illegible] susceptible d'entraîner des complications politiques [illegible], il doit soumettre ses intentions à ses collègues. On peut, en conséquence, définir de la façon suivante [illegible] qu'il y a pour un ministre de saisir le Conseil [illegible] dans certains cas : si l'acte qu'il se dispose à exécuter n'engage que sa seule responsabilité, il peut agir seul la plupart du temps ; si au contraire la mesure qu'il se propose de prendre est de nature à engager la responsabilité de ses collègues, il est tenu de la soumettre à leur appréciation collective, car c'est seulement lorsqu'ils sont réunis en conseil que les ministres forment, à proprement parler, le gouvernement du pays. C'est dans ces réunions que sont prises les décisions définitives, après qu'elles ont été mûrement pesées, délibérées, réfléchies et discutées ; c'est de là que sortent tous les actes exécutifs attendus du pays et que l'opinion publique est appelée à juger.

On a défini un Cabinet « un corps uni d'intentions et de doctrines, délibérant librement, solidaire, formant entre le pouvoir royal et le pouvoir parlementaire, un lien vivant et intelligent. » On peut y ajouter : et auquel « l'analogie de principes, d'origine et de sentiment est nécessaire [1]. »

C'est qu'en effet, le Conseil des ministres a besoin de toutes ces qualités pour être à la hauteur de sa mission, des travaux qui lui incombent, des œuvres qu'on attend de lui.

Toutes les affaires de l'État sont de son ressort et il a le droit de tout connaître. En France, les messages, aujourd'hui bien rares, du chef de l'État lui sont toujours soumis ; il en examine et il en discute le fond et la forme. Des événements imprévus, souvent de la plus haute gravité, des rapports venus de l'intérieur ou de l'étranger nécessitent à tout instant sa réunion en dehors de ses réunions ordinaires, puisque, en principe, nous le savons, tout acte qui excède la compétence d'un département ministériel doit être discuté, arrêté et confirmé par le Conseil. Et si le pays, si les Chambres ont l'œil fixé sur lui, les nations qui ont des envoyés accrédités auprès du chef du gouvernement ne le perdent pas non plus de vue. Il ne s'appartient pas, car il est tour à tour ou simultané-

1 Duvergier de Hauranne, *Hist. du gouvernement parlementaire*, passim.

ment l'objet des éloges les plus vifs et des violences les plus excessives de la presse et de l'opinion.

On a signalé souvent, et à juste titre, certains défauts de cohésion parmi les membres d'un même ministère et M. Dupin montre dans ses mémoires les conséquences que peut avoir ce défaut d'homogénéité dans un Cabinet parlementaire; il le fait, au reste, avec un enjouement dont il faut lui savoir gré puisqu'il faisait partie de la combinaison qu'il prend à partie. L'exemple qu'il cite, est tiré du Cabinet du 11 août 1830. On y voyait figurer, à côté de ministres chefs de départements ministériels comme MM. Dupont de l'Eure, le général Gérard, Molé, Sébastiani, le duc de Broglie, le baron Louis, Guizot, des ministres sans portefeuille, comme MM. Lafitte, Casimir Périer, Dupin et Bignon. Ces derniers n'ayant ni traitement, ni fonctions déterminées et appelés uniquement à faire partie du Cabinet parce qu'on avait besoin de leurs lumières dans les discussions du Conseil et de leur influence sur les Chambres.

Or, ce Conseil n'était pas homogène étant mal constitué. En effet, M. Lafitte ne sympathisait nullement avec MM. Guizot et de Broglie, il les appelait doctrinaires, les accusait, l'un et l'autre, de vouloir fausser la Révolution de 1830, et de viser à n'en faire qu'une demi-restauration. Il trouvait qu'on n'avait pas assez de déférence pour sa personne et qu'on prenait avec lui certains airs aristocratiques de tous points déplacés. Il était susceptible et par exemple entrait en fort mauvaise humeur quand M. de Broglie, qui avait la vue basse, dirigeait sur lui son lorgnon; il y voyait une sorte de dédain. « Monsieur le duc, lui dit-il un jour, dans son impatience [1], je vous prie de ne point me regarder ainsi. » Il y avait, d'ailleurs, antipathie entre Casimir Périer et Lafitte. Bignon et Dupont de l'Eure adhéraient à Lafitte. Dupin suivait Casimir Périer.

Ce n'était pas tout : la direction des affaires, les places, les nominations, appartenaient aux hommes qui avaient le moins d'influence et d'action sur la Chambre, aussi, les autres se trouvaient-ils dans une fausse position, en proie à

(1) Lord Holland qui était intimement lié avec tous les ministres de son temps disait : « Qu'il n'avait pas connu un seul Cabinet anglais dans lequel les membres ne s'étaient pas disputés entre eux plus encore qu'ils ne se disputent avec leurs adversaires au sein du Parlement. » De Franqueville, t. I, p. 471.

des sollicitations qu'ils ne pouvaient satisfaire et à une solidarité fort incommode vis-à-vis de la presse et du pays pour des actes auxquels ils demeuraient étrangers, et sur lesquels on ne les consultait presque jamais. Lafitte et plus tard M. Thiers n'étaient pas les seuls qui aient pu dire : « Je n'ai pas tout su. » On avait à faire la loi des communes, celle sur la garde nationale et le recrutement de l'armée, une loi sur le jury appliqué aux délits de presse, et chacun voulait ces lois plus ou moins libérales. Lafitte poussait à une loi sur les boissons qui devait compromettre nos finances. Le roi pressait pour la liste civile. D'un autre côté, les clubs et les sociétés politiques agitaient l'opinion que le procès des ministres allait encore enflammer davantage.

Et au milieu de tout cela, il se trouvait des orateurs qui contestaient le pouvoir de la Chambre et qui poussaient à sa dissolution dès qu'on aurait fait une loi sur les élections.

Sur tous ces points, il y avait des tiraillements dans le Conseil, dit M. Dupin. Pendant que les ministres hésitaient, les orateurs de l'opposition assiégeaient la tribune et amenaient des discussions irritantes (1).

La conséquence de ce qui précède, c'est que pour rester unis, en présence des causes si multiples de divisions intérieures ou extérieures, un Conseil des ministres a besoin d'avoir à sa tête un chef unique dont la prépondérance soit reconnue par tous les autres ministres. Deux ministres à influence égale, ne peuvent amener que des divisions regrettables dans le sein du Conseil. Qu'on se reporte en arrière et qu'on se souvienne des ministères où se trouvaient ensemble M. de Villèle et Châteaubriand, M. Thiers et M. Guizot. Qu'on se souvienne de ces Cabinets plus récents, plus voisins de nous encore, où les actes de tel ministre étaient démentis par ceux de tel autre; où le ministre de la Guerre était désavoué par celui de l'Intérieur et réciproquement, où l'on contredisait le soir les principes qu'on avait affirmés le matin, où toute la politique et l'administration pouvaient se résumer par ces mots : indiscipline, inconséquences, antinomie. On peut être convaincu qu'avec plus d'énergie et d'autorité de la part du chef du Cabinet, de pareils actes n'auraient pu se produire. Ce qui fait la force d'un Cabinet, c'est donc, d'abord son président; ce sont en second lieu les choix dont il a su

(1) *Mémoires de M. Dupin*, t. II, p. 216 et 217 et 223 à 234.

s'entourer. Un ministère qui n'a pas à sa tête un chef influent auprès des Chambres et investi de la confiance de ses collègues, cherche bientôt une direction en dehors des éléments qui le composent. Ou bien, il obéira aveuglément sans opposer de résistances, sans même manifester de velléités d'indépendance, aux désirs des Chambres, et alors il ne sera plus, à proprement parler, que le comité d'exécution et d'enregistrement des volontés de ces dernières, ou bien il ira chercher ses aspirations dans une influence occulte, qui, soigneusement abritée dans une fonction irresponsable l'amènera forcément à commettre les fautes les plus lourdes, ou bien enfin, et chose plus grave encore, le ministère ne sera plus qu'un instrument aveugle entre les mains du chef de l'Etat qui, ne trouvant pas en face de lui la volonté arrêtée d'un véritable chef de Cabinet parlementaire, absorbera toute la force dirigeante et gouvernera la nation comme si le régime constitutionnel n'existait plus.

Ce dernier point de vue a appelé toute l'attention de M. Dupin. Examinant avec soin cette question de la présidence du Conseil, il dit encore dans ses mémoires : « Sous le ministère du 11 août, comme sous le ministère Lafitte, *le roi était le véritable et le seul président du Conseil*. Il posait, discutait, et souvent résolvait les questions mises en délibération. Les convocations se faisaient par son ordre et en son nom. Jamais une seule séance n'eut lieu hors de sa présence. Sa grande expérience, fort supérieure sur beaucoup de points à celle des divers membres de ces deux Cabinets, le grand intérêt qu'il avait aux affaires de l'État, dans lesquelles toute son existence et celle de sa famille étaient engagées, expliquaient « *l'influence,* » et, pour mieux dire, la « *haute pression* » qu'il exerçait sur le Conseil. Mais cette manière de procéder « *n'était point normale* » et ne devait pas durer. Cela peut être ainsi et doit paraître logique sous un gouvernement absolu où le chef est seul en évidence et où les ministres ne sont que les exécuteurs de sa volonté. Mais cela est inadmissible quand on est appelé à vivre sous un gouvernement constitutionnel : les ministres étaient responsables vis-à-vis des Chambres et du pays; et si le roi était *inviolable*, c'était à condition de laisser fonctionner librement ceux qui s'exposaient pour lui à toutes les conséquences d'une responsabilité qui ne devait peser que sur eux : si on ne traitait dans ce conseil que des questions vulgaires les moins importantes, si les

ques graves étaient discutées en dehors avec un ou deux ministres de prédilection, si les autres ministres n'en étaient point informés, si, à l'occasion, le président nominal du Conseil lui-même, interpellé dans les Chambres, pouvait dire pour sa justification ou comme excuse : Je n'ai pas tout su, le gouvernement constitutionnel était faussé dans une de ses formes essentielles; la personne du roi cessait d'être complètement à l'abri de toute critique et elle-même s'exposait à être fort mal conseillée, car, en de telles choses, c'est le mémoire à consulter qui fait la base de la consultation. Le médecin appelé pour vous guérir peut fort bien vous tuer si vous lui dissimulez un fait, un acte, une affection qu'il lui importe de connaître ! A quoi sert une absolution si la confession a été incomplète, dit encore M. Dupin ! Comment l'avocat vous défendra-t-il avec succès devant le juge si vous lui avez dissimulé une pièce décisive que son adversaire lui objectera à l'audience ? Comment, enfin, par une raison toute semblable les conseillers d'un prince peuvent-ils diriger convenablement les affaires de l'État, s'ils ne sont pas complétement informés de tous les faits qu'il leur importe de connaître pour tenir leur esprit en éveil et asseoir leur jugement sur les mesures à prendre ou à éviter ?

De quelque liberté que ces conseillers jouissent devant le prince, n'est-il pas évident qu'il est au moins certaines matières sur lesquelles ils délibéreraient beaucoup plus à l'aise hors de sa présence que sous le feu de ses regards ? des objections qu'ils aimeraient mieux débattre entre eux que de l'avoir pour interlocuteur et en quelque sorte pour adversaire direct [1] ?

Sans doute le résultat des conseils tenus en l'absence d'un roi constitutionnel doit lui être communiqué. Si les ministres sont maîtres de vouloir, il est le maître de différer. Sa signature, son approbation, son autorité sont nécessaires pour convertir en actes royaux les délibérations ministérielles. Il y a une lutte naturelle et inévitable au moment de la décision pour savoir si le roi se rendra aux conseils de ses ministres ou si ceux-ci se rendront aux objections du roi, et la dissidence, si on ne peut la surmonter, peut amener alors la retraite des ministres. Mais pour que chacun puisse user de la plénitude de son droit, il faut que chacun aussi conserve

1 Ce désir a, de nos jours, reçu satisfaction en France.

la plénitude de sa liberté. C'est pour cela qu'il est nécessaire que la *présidence du Conseil* soit une *présidence réelle,* que le président du Conseil ait le droit de le convoquer quand il le juge à propos, même hors de la présence du prince, qu'il ait une connaissance exacte et complète des faits propres à éclairer les délibérations; enfin que la discussion entre les ministres soit libre, franche, égale, pour que tous les avis, même ceux qui pourraient déplaire au roi s'il était là, se produisent librement en son absence, et pour le plus grand intérêt du pays.

C'est ainsi qu'en avait usé Casimir Périer, avec des formes quelquefois un peu rudes, et c'était un inconvénient; mais avec une grande fermeté, et c'était ce qui avait surtout caractérisé son administration, car, après avoir arrêté en Conseil ce qu'il croyait convenable et opportun, il disait avec une égale résolution au roi : « Sire, nous estimons telle mesure nécessaire; si vous ne voulez pas, nous ne pouvons continuer à vous servir. » De même que le roi, dûment informé, pouvait dire : « J'aviserai » et, s'il le croyait nécessaire, donner congé à son ministère.

Et vis-à-vis des Chambres, après que Périer avait obtenu l'assentiment du roi, il pouvait avec une égale fierté dire aux députés : « Messieurs, si vous voulez bien adopter ce que j'ai l'honneur de vous proposer et soutenir franchement le ministère, je reste et je me dévoue, sinon je m'en vais. »

Je le répète ajoute Dupin, les formes de Périer étaient rudes et un peu trop altières, mais aussi de quelle énergie n'avait-il pas eu besoin pour surmonter toutes les difficultés dont il était entouré!

Après lui, le roi n'aurait pas trouvé en France un second homme qui eût continué sur ce ton; mais au fond l'opinion publique, la majorité des Chambres et tous les amis vrais du régime constitutionnel avaient approuvé le caractère d'*indépendance et d'unité* que Périer, comme *président du Conseil,* avait su donner à son ministère, soit vis-à-vis du roi, soit vis-à-vis du Parlement.

Dans les interpellations, on savait à qui s'en prendre; on s'adressait au *président du Conseil;* ses réponses engageaient le Cabinet tout entier, et cela sans rien ôter à ce que l'expérience et la grande habileté du roi pouvaient exercer d'influence sur les convictions de ses ministres et la marche générale des affaires de l'Etat. Sa personne restait en dehors de tous les

[illegible]

[illegible] Casimir Perier [illegible] comme le [illegible] qui [illegible] avait présidé.

[illegible] même pas du [illegible]. [illegible] les procédés [illegible] président d'un Conseil [illegible] mais ce n'a jamais été le cas [illegible] que mise à part. [illegible] pas [illegible] par Casimir Perier est la seule [illegible] a un souverain à la tête de l'É[illegible] doit être quelqu'un. il [illegible] un [illegible] étant engagée plus avant et plus [illegible] de ses collègues devant l'opinion et [illegible] jouir d'une indépendance d'autant plus [illegible] et faire preuve d'une volonté d'autant plus forte qu'il [illegible]. Tout acte d'omnipotence du chef de l'État [illegible] par lui impitoyablement dénoncé et combattu, de [illegible] que tout acte incorrect de la part des autres minis[illegible] doit faire l'objet de sa résistance. Il est chargé de main[illegible] avec la direction et l'unité dans les décisions du Cabinet [illegible] cohésion dans son attitude. C'est ainsi que l'on comprend le rôle du premier lord de la Trésorerie en Angleterre; c'est [illegible] qu'on commence à comprendre celui du premier des ministres en France. On l'a dit avec raison, après la mort de Casimir Perier : « *il y avait encore des ministres, mais il n'y avait plus de ministère.* » Aussi fallut-il reconstituer le Cabinet dans son ensemble : le roi ne voulait pas de présidence du Conseil; on crut cependant qu'il allait l'offrir à Talleyrand, mais celui-ci préféra rester ambassadeur à Londres. D'ailleurs, lui aussi, demandait qu'on ne créât pas de présidence; de cette façon il pouvait correspondre directement avec le roi ou avec le ministre des Affaires étrangères et conserver une indépendance et une liberté d'allures plus grandes et plus tranchées. Cette tendance était regrettable, au premier chef, chez un ambassadeur; car on ne doit laisser aux fonctionnaires de tout ordre, même du plus élevé, que l'initiative nécessaire et rien de plus. Heureusement, les députés les plus modérés, contrairement à l'opinion du roi et de Talleyrand, déclarèrent qu'ils désavoueraient tout ministère qui n'aurait

pas un président titulaire, « symbole de l'unité ministérielle et garant de son indépendance comme de sa responsabilité aux yeux du pays. » C'est pourquoi le roi, malgré ses préférences personnelles et ses longues hésitations, finit par céder, et constitua, le 11 octobre 1832, sous la présidence du maréchal Soult, un ministère dans la composition duquel entrèrent MM. Thiers, Guizot et le duc de Broglie.

Depuis cette époque, tous les ministères parlementaires ont eu un président du Conseil, presque toujours en possession d'un ascendant incontesté sur ses collègues. Cependant des hommes d'Etat très-autorisés, l'éminent M. Henri Brisson, par exemple, ont cru pouvoir dire que, « chez nous, la présidence du Conseil [1] ne semble point un rouage qui fonctionne et que nous n'avons pas de premier ministre qui se charge d'assurer le concert entre les divers services de façon que tous tendent à un même but et concourent à l'exécution d'une volonté commune. Les Anglais, dit le même homme d'Etat, ont remis ce mandat au premier lord de la Trésorerie. Il est la plus haute expression du pouvoir exécutif; il contrôle tous les départements et notamment toutes les nominations faites par les autres membres du ministère. Il connaît et règle les budgets de ses collègues tout comme le sien propre et il assure partout l'obéissance. » Tout en étant d'accord sur certains points, avec l'honorable ancien président de la Chambre, nous croyons qu'il convient de faire fléchir un peu dans sa rigueur la règle qu'il établit.

Non! la présidence du Conseil, telle qu'elle est organisée en France, n'est pas un rouage inutile, nous l'avons dit et nous le démontrerons encore. Du moment qu'elle assure l'homogénéité du Cabinet et l'unité de ses tendances, elle remplit son but. A notre avis, la préparation du budget et la nomination des fonctionnaires, dans chacune des administrations ministérielles, doivent être laissées à la libre initiative du ministre compétent, à sa conscience et à son savoir. Seuls, l'ensemble du budget et les nominations des très-hauts agents de l'Etat doivent être discutés devant le président du Conseil et soumis à l'approbation de cette assemblée.

Si le chef d'un gouvernement : roi ou président, a des rapports de chaque instant avec les ministres, c'est à la double condition qu'une confiance mutuelle les inspire et les entre-

(1) *Revue politique et littéraire* du 9 avril 1881.

[illegible] compte [illegible] Il ne saurait [illegible] plus [illegible] souvent [illegible] se laisser [illegible] par les [illegible] autrement [illegible] par [illegible] et puisque [illegible] parlementaires [illegible] du [illegible] qu'ils sont comptables [illegible] qu'ils doivent [illegible] mesure est-elle salutaire [illegible] appartient de la [illegible] sanction législative [illegible]

[illegible] doit exercer son [illegible] conduite, autant les influences [illegible] avec énergie. A vrai dire, dans [illegible] représentatifs, il est [illegible] d'y échapper et d'y [illegible] que le premier ministère [illegible] fut soumis à la direction [illegible] dont la composition avait été [illegible] et devant lequel les ministres [illegible] en conseil, se rendaient [illegible] des affaires de leur département. Quelque [illegible] de l'avoir envisagé, le roi les [illegible] conseil que par une réminiscence des [illegible] de l'ancienne monarchie, on appelait le *Conseil* [illegible] ordonnance du 29 juin 1814 avait [illegible] conseil dans les termes [illegible]

« Le Conseil d'État [illegible] des ministres sera [illegible] des princes de notre famille, du chancelier, de *ceux de nos secrétaires d'État*, [illegible] *d'État* et des [illegible] d'État *qu'il nous plaira d'y appeler pour chaque* [illegible] »

Et comme [illegible] ministériel [illegible] dangereux pour le [illegible] pour la [illegible] une influence [illegible] sur les [illegible] des [illegible] en envoyant [illegible] des secrétaires d'État des [illegible] ainsi placés dans le plus [illegible] ne savaient plus [illegible] Puis le gouvernement secret [illegible] plus haut et plus

loin, il voulut renverser les ministres qui le gênaient ou qui n'exécutaient ses instructions qu'avec répugnance ou mollesse. Grâce à des intrigues de cour, ce projet réussit, les véritables ministres parlementaires furent congédiés et remplacés par des créatures dévouées à la faction et qui, lui devant tout, leur élévation comme leurs charges n'eurent plus rien à lui refuser. Aussi Wellington, avec sa circonspection habituelle, écrivait-il à son gouvernement « que le ministère ne lui paraissait pas agir comme doit agir un ministère bien uni, et qu'on manquait tout à fait d'expérience en France sur la manière de conduire un gouvernement responsable [1]. »

Les exemples que nous venons de citer ne constituent, fort heureusement, que des exceptions [2]. En général, les chefs d'État [3] savent résister aux suggestions de leur entourage et faire respecter leur autorité. Ils peuvent facilement se rendre compte par leurs yeux, du mauvais effet produit dans le pays, par la tolérance apportée à l'exercice d'un pouvoir occulte : ce qui leur échappera même, moins qu'à tout autre, ce sont les difficultés que peut entraîner un semblable pouvoir dans les relations d'État à État. Les puissances étrangères, on le sait, sont mieux informées de la marche donnée aux affaires du pays que la très-grande majorité, que les neuf dixièmes des nationaux; elles connaissent par leurs résidents, leurs ambassadeurs ou leurs chargés d'affaires, les moindres détails de la politique d'un pays. Aussi bien, quand il s'agira de traiter ou de conclure, donneront-elles l'ordre à leurs représentants de s'enquérir d'abord de l'opinion personnelle du chef du pouvoir occulte, car à quoi bon engager des négociations ou arrêter les bases d'une convention diplomatique que sa seule volonté peut entraver ou rompre, tant il exerce d'ascendant sur les ministres et d'influence sur la conduite générale des affaires. En présence d'une pareille

(1) Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire*, t. II.

(2) On rencontre encore d'autres tentatives du même genre au début de ce siècle. En Autriche, il y avait des ministres d'État et de conférence; en Prusse et au Brésil, des ministres d'État placés au-dessus des ministres et vivant dans l'intimité du souverain.

(3) Le secrétaire du souverain anglais a été, un instant (en 1812), sur le point d'être considéré comme occupant un poste inconstitutionnel et cela à raison de l'influence qu'il peut exercer sur l'esprit du souverain. On se souvient aussi que le prince Albert, prince-consort, quoique époux de la reine Victoria, remplit auprès d'elle les fonctions de secrétaire.

situation, on peut se demander avec quelque inquiétude à quoi se réduit le rôle du chef de l'État, surtout s'il se trouve en contact avec des ministres, eux-mêmes instruments dociles d'un pouvoir occulte personnifié dans un seul homme. D'un autre côté, quelle devra être son attitude? Uniquement celle-ci. Renonçant à entretenir de longues hésitations, le chef de l'État fera appeler, sur l'heure, l'homme assez puissant pour exercer une influence dominatrice sur tout le Cabinet et lui offrir la présidence du Conseil. Il doit l'enserrer dans ce dilemme : ou prendre le gouvernement avec ses responsabilités, ou le contraindre à le faire, pour montrer même aux moins clairvoyants que ce qu'il voulait s'approprier, c'étaient les avantages du pouvoir mais non ses inconvénients, ses obstacles et surtout sa fragilité. Il est vrai que le personnage appelé ainsi à se prononcer pourra refuser l'offre qui lui est faite en alléguant que son programme ne peut recevoir d'application dans les circonstances du moment. Cet expédient qui pourra avoir des apparences parfois sérieuses de réalité, ne saurait cependant soustraire son auteur à la destinée qui l'attend; à la première occasion la tentative faite auprès de lui par le chef de l'État, dans le but de mettre un terme à l'équivoque habile dans laquelle il se cantonne, sera renouvelée et avec une insistance d'autant plus grande que les faits auront marché et que l'opinion publique lasse de lui accorder des sursis, le mettra, à son tour, impérieusement en demeure de prendre la direction des affaires. S'il rejetait ces dernières avances s'il résistait au mouvement populaire, c'en serait fait de lui et de son autorité. Ce serait un homme politique à jamais perdu, irrémissiblement ruiné dans son crédit et dans ses espérances. L'histoire politique de tous les pays fournit des exemples nombreux de ces situations prépondérantes et anormales. Le lecteur pourra, à son gré, ajouter des noms.

Si on a longtemps hésité à se prononcer sur la nature des relations qui doivent exister entre le chef de l'État et ses ministres, soit au sein du Conseil, soit vis-à-vis des Chambres, on est, aussi, demeuré longtemps dans l'indécision avant de préciser l'étendue des pouvoirs réservés au chef de l'État appelé à donner son opinion en présence des chefs des départements ministériels; on a même beaucoup disserté sur le point de savoir quelle limite il fallait apporter aux droits du chef de l'Etat en matière de gouvernement. Aujourd'hui la question est en voie de progrès, sinon définitive-

ment tranchée et le partage d'attributions entre le Cabinet et le chef de l'État apparaît avec plus de netteté et semble ne plus devoir soulever aucune difficulté théorique dans les nations où le régime parlementaire est sincèrement appliqué. Mais, en 1846, ce résultat était loin d'être acquis en France et nous avons déjà fait allusion aux passes d'armes oratoires auxquelles se livrèrent, pendant cette année même, MM. Guizot, Odilon Barrot et Thiers. Il est intéressant d'analyser leurs discours cités, depuis, comme des monuments de logique et d'éloquence, car on y verra avec quelle chaleur on y revendiquait, d'une part, les droits du chef de l'État, d'une autre, les droits des ministres. Oui, en vérité, cette discussion constitue autre chose qu'une grande leçon d'histoire parlementaire. Elle est comme la norme à laquelle se sont tour à tour référés les adversaires et les amis du régime parlementaire.

Dans une première séance, M. Thiers, s'adressant à M. Guizot, alors ministre des Affaires étrangères, s'exprimait en ces termes : « Quant aux théories constitutionnelles sur la *balance des pouvoirs*, sur l'autorité que doivent exercer la royauté, le pouvoir ministériel, permettez-moi de vous le dire, il m'a semblé qu'on se mettait fort à l'aise... ainsi, aurait-on écrit, quelque opinion que l'on eût, que le roi doit gouverner, sauf la responsabilité des ministres?... Croyez-vous qu'il y a dix ans on eût osé écrire cela dans un journal quelconque? Ce n'est pas tout. Nous cherchions alors à toujours réaliser la pensée du gouvernement sur un homme considérable. Quelque opinion qu'on eût sur la balance des pouvoirs, sur l'influence de la royauté et des ministres, quelque opinion qu'on eût sur l'expérience faite sous la Restauration, le souvenir d'une grande catastrophe, tout cela faisait qu'on cherchait à rendre sérieuse *la responsabilité ministérielle* pour rendre sérieuse aussi l'*inviolabilité royale.*

« C'est ainsi, Messieurs, qu'on plaçait la présidence du Conseil sur la tête de Casimir Périer, et après lui, sur la tête du glorieux maréchal Soult. » (Ici M. Thiers passant en revue les ministères du maréchal Mortier, du duc de Broglie et du comte Molé,) attaque directement le maréchal et dit : « Voyez cependant le chemin que nous avons fait : M. Molé n'était pas une représentation assez apparente du gouvernement, ne couvrait pas assez la royauté, et aujourd'hui que M. le maréchal Soult, président du Conseil, a bien acquis par son âge, par ses grands services, le droit de se reposer, et

[illegible] sur le plus [illegible]
[illegible] le mieux [illegible]
[illegible] *prince et le pays* [illegible]
[illegible] toutes les difficultés [illegible]
[illegible] concours actif, énergique,
[illegible] la *Couronne comme des*
[illegible] bonheur immense pour
[illegible] douée de tant d'intel-
[illegible] ment admirable au pays.
[illegible] le monde, je ne vois
[illegible] dans cette enceinte. »
[illegible], s'écria : « Alors on peut

[illegible] en compte, je suis décidé
[illegible] qui est en mon pouvoir;
[illegible] déploie pour le pays tout
[illegible] et de dévouement.
[illegible] constitutionnels? Cela est-il
[illegible]? J'en suis *pro-*
[illegible] mes raisons. Nous
[illegible] *devoirs de conseil-*
[illegible] *Gouvernement, des*
[illegible] *notre dissolu-*
[illegible] la Couronne.
[illegible] l'accord entre les
[illegible] la prépondérance
[illegible]. Non, ce n'est pas
[illegible]
[illegible]

maintenir l'accord entre les grands pouvoirs; les amener à une conduite commune, à une même idée, à une même volonté, voilà le devoir des conseillers de la Couronne; voilà le *gouvernement représentatif*... Je suis convaincu qu'il faut porter beaucoup d'indépendance dans les conseils qu'on donne à la Couronne et dans les résolutions qu'on prend vis-à-vis d'elle; il faut l'avoir l'indépendance; mais l'afficher, jamais... voici encore dans cette grave question un point sur lequel je crois que nous différons vous et nous. C'est ma conviction que le *devoir d'un conseiller de la Couronne est constamment de faire remonter tout le bien à la Couronne elle-même. Elle ne répond jamais du mal. La responsabilité ministérielle la couvre, mais c'est la Couronne qui fait tout le bien.* »

M. de La Rochejaquelein ayant interrompu pour dire : « Et pourquoi 1830? »

M. Guizot reprit : « Messieurs, je dis que la Couronne fait tout le bien et que c'est le devoir de ses conseillers de le faire toujours remonter jusqu'à elle. Il y a eu de tout temps et dans tous les pays, des conseillers, des ministres de la Couronne qui se sont appliqués à l'*effacer*, à *s'interposer entre elle et le pays* pour se *garantir eux-mêmes* et *eux seuls*. (Ce trait était à l'adresse de M. Thiers.) Ce n'est pas mon goût ni mon devoir. Je crois, qu'au contraire, il faut s'effacer au profit de la Couronne pour laisser aller à elle la reconnaissance publique... je suis bien convaincu que si je mérite, un jour, quelque place dans le souvenir et la reconnaissance de mon pays, je n'en serai pas privé parce que je me serai montré dans mes rapports avec la Couronne plus déférent et plus respectueux.

« Voilà comment j'entends le gouvernement représentatif, comment j'entends la monarchie constitutionnelle, je crois que c'est là la véritable, la seule qui réponde, en même temps, à ce besoin de stabilité et d'unité du gouvernement dont la monarchie est l'image..... nous sommes en fait de responsabilité politique aussi exigeants que peut l'être l'honorable M. Thiers; je pense comme lui qu'il ne doit pas y avoir un acte dans la politique du gouvernement qui ne soit couvert par la responsabilité des ministres qui siègent sur ces bancs; si tout le bien, comme je le disais tout à l'heure, doit remonter à la Couronne, tout ce qui peut être imputé à faute, tout ce qui peut être discuté comme faute devient matière de responsabilité à l'instant et doit être couvert par les conseillers de la Couronne. »

M. Odilon Barrot succéda à M. Guizot à la tribune et s'at-

pas le mêm
cette même majorit
que le ministère
Couronne, que les
transparent.
un gouvernem
Perier, dont j'ai
c'est là leur
concitoyens
s'interposer,
parce qu'ils
actes du gouve
sur ces act
et la Couron
trompant d
la Couronne
de tous le
de la

dernier.
les
il l'av
tière du r
bien plus
toutes les fois q
se prése
que, s'il céd
tion, après avoi
Polignac, M. Thie
s'écria : « Pl
ce spectacle,
cette convictio
comise dans les
montrait le mo
présentatif
responsab
pouvoir. Sur
le systè
plus effic
cent
ment d'i
que l'in
tout

vrai, c'est pour n'avoir pas compris que le gouvernement représentatif veut l'accord des pouvoirs, qu'il est indispensable que la majorité des deux Chambres et les conseillers de la Couronne soient d'accord pour que le gouvernement puisse vivre, c'est pour ne pas avoir compris cette vérité fondamentale du gouvernement représentatif que Charles X est tombé... *Mais voici la différence entre M. Thiers et moi.* Ma conviction est que les hommes à qui la Couronne fait l'honneur de les prendre pour conseillers et à qui les Chambres font l'honneur de donner la majorité, que ces hommes sont appelés à gouverner en maintenant l'accord et l'union entre les pouvoirs, condition nécessaire et fondamentale du gouvernement représentatif... C'est un travail pour les ministres de prouver constamment aux Chambres qu'ils ont raison; que la politique qu'ils pratiquent, les mesures qu'ils conseillent, les lois qu'ils proposent sont bonnes et convenables à l'intérêt du pays, que les Chambres feront bien aussi dans l'intérêt du pays de les adopter. Voilà le travail du ministère auprès des Chambres. J'ajoute qu'il est de leur devoir de faire le même travail auprès de la Couronne. La Couronne n'est pas, quoi qu'en ait paru dire l'honorable préopinant, quoi qu'on l'ait souvent dit ou donné à entendre, la Couronne n'est pas un fauteuil auquel on a mis une clé pour que personne ne puisse s'y asseoir et uniquement pour prévenir l'usurpation comme vous le disiez tout à l'heure. Cela n'est pas vrai, la Couronne est encore autre chose; la Couronne est nécessaire, la monarchie est nécessaire, non seulement pour prévenir l'usurpation, non seulement pour arrêter les ambitieux, mais comme *partie active et réelle du gouvernement*... Une personne intelligente et libre qui a ses idées, ses sentiments, *ses désirs, ses volontés*, comme tous les êtres réels et vivants, siège dans ce fauteuil. Le devoir de cette personne royale, car il y a des devoirs pour tous, également hauts, également saints pour tous, son devoir c'est de ne gouverner *que d'accord avec les grands pouvoirs publics institués par la Charte*, avec leur aveu, avec leur adhésion, avec leur appui, c'est à ce devoir que Charles X a manqué! Il n'y sera plus manqué parmi nous. Maintenant, *le devoir des conseillers de la Couronne c'est de faire prévaloir auprès d'elle les mêmes idées, les mêmes mesures, la même politique qu'ils peuvent parvenir à faire prévaloir dans les Chambres.* »

Puis, à un autre moment, passant tout spécialement en

revue l'attitude des hommes d'État anglais, M. Guizot s'exprimait ainsi :

« Les plus grands, les plus indépendants, les plus fiers ministres qui aient jamais gouverné en Angleterre, ont tenu compte dans les plus grandes occasions, des sentiments de la Couronne dont ils étaient les conseillers..... Pitt disait : « Je n'ai pu persuader le roi, la conscience du roi m'arrête, je ne puis obtenir le consentement du roi. » L'émancipation des catholiques a été retardée de vingt ans pour cette raison..... Vous disiez qu'il faut qu'un ministre, pour être un ministre constitutionnel, soit tout-puissant du côté de la Couronne. On n'exige pas la toute-puissance du côté des Chambres; on reconnaît que là il y a indispensable nécessité de discuter, de transiger, de se faire accepter. Mais on veut que du côté de la Couronne la même nécessité n'existe pas : on veut de ce côté la toute-puissance. On vous a dit : Il faut qu'un ministre soit tout-puissant du côté de la Couronne; il n'est ministre réel, il n'est ministre sérieux, il ne couvre effectivement la Couronne qu'à cette condition. Voilà ce que vous avez dit; tout cela est faux. Et si cela était vrai, il n'y aurait jamais eu dans cette Angleterre dont vous parlez un ministre qui eût jamais couvert la Couronne, car il n'y en a pas eu un seul, même sous des rois très-faibles, très-médiocres, qui n'ait souvent et grandement compté avec eux, qui n'ait, sinon formellement exprimé, du moins indiqué clairement aux deux Chambres du Parlement qu'il comptait avec la Couronne, que l'*opinion de la Couronne influait sur lui; qu'elle l'arrêtait ou le poussait...*

« ... On peut accuser de tout les ministres. On peut les accuser de trahison, d'usurpation, de despotisme, de tyrannie, mais on ne peut accuser qu'eux et eux seuls.

« On ne peut jamais, non seulement dire, mais laisser entendre que c'est la Couronne qui les gouverne, qui influe sur eux, qui leur inspire, qui leur commande la politique qu'ils pratiquent. Voilà ce que vous reconnaissez vous-même avoir dit et ce que signifient en effet ces paroles : Si j'avais voulu faire ce que vous faites, je serais encore ministre..... Je me suis servi du mot *m'effacer* pour dire qu'il faut laisser remonter à la Couronne, toutes les fois qu'il y a un bien fait dans le pays, la reconnaissance et le respect des peuples. Je ne croyais pas dire une chose qui pût donner lieu à la moindre objection; les plus grands ministres de l'Angleterre, lord

vrai, c'est pour n'avoir pas compris que le
représentatif veut l'accord des pouvoirs, qu'i
sable que la majorité des deux Chambres et
de la Couronne soient d'accord pour que l
puisse vivre, c'est pour ne pas avoir com
fondamentale du gouvernement représentat
est tombé... *Mais voici la différence entre M.*
Ma conviction est que les hommes à qui
l'honneur de les prendre pour conseillers
bres font l'honneur de donner la majorité
sont appelés à gouverner en maintenant
entre les pouvoirs, condition nécessaire
gouvernement représentatif... C'est un trav
tres de prouver constamment aux Chambres
que la politique qu'ils pratiquent, les me
lent, les lois qu'ils proposent sont bon
l'intérêt du pays, que les Chambres
l'intérêt du pays de les adopter. Voilà
auprès des Chambres. J'ajoute qu'il
faire le même travail auprès de la C
n'est pas, quoi qu'en ait paru dire
quoi qu'on l'ait souvent dit ou donné
n'est pas un fauteuil auquel on a mis
sonne ne puisse s'y asseoir et unique
surpation comme vous le disiez
vrai, la Couronne est encore autre
nécessaire, la monarchie est néces
prévenir l'usurpation, non seulem
tieux, mais comme *partie active*
Une personne intelligente et libre
ments, *ses désirs, ses volontés*,
vivants, siège dans ce fauteuil.
royale, car il y a des devoirs
également saints pour tous,
que d'accord avec les grands

... au

... il

... ie

... nels et les chefs

... l'État constitu-

... par les ... occupa-

... que l'État ... pour

... ministres et ... seuls res-

... plus de l'État ... se trouve

... du pays dépend d'eux

... temps normaux.

... remarque notre parlemen-

... ement personnel, tout se

... féconde et qui crée, que

... ance qui ajourne. C'est sur

... pouvoir, c'est par lui que

... abaissé. Rien ne lui sau-

... est le corps de l'État. L'État

... des pouvoirs sur une seule

... supporte une responsabilité

... être sur ses ministres du soin

... ils ne sont que ses commis aux

... avantage se désintéresser des

... où il a le plus besoin de repos.

... ement, que par suite d'un revire-

... de l'opinion, une explosion popu-

... de son trône. On voit tout de suite.

... constitutionnel est plus enviable

... les monarques anglais ont presque

... C'est pour cela que préférant une

... une situation embarrassée

... le gouvernement par-

... sa plénitude. En n'y

... n'affichant ... ni préférence.

... structur

...

ni répulsion pour tel ou tel homme d'État, en s'abstenant de toute intrigue pour maintenir ou pour évincer un Cabinet, le souverain anglais a obtenu beaucoup de concessions et s'est donné des droits aux égards publics. Son ascendant, son influence morale se sont accrus et sont devenus d'autant plus considérables qu'il cherchait moins à en acquérir. Au reste, dans tous les pays parlementaires, les ministres même sûrs de l'appui des Chambres (1), ménagent les sentiments et les convictions du souverain. Ils ne négligent aucune occasion de prendre conseil de lui pour l'accomplissement des mesures importantes et cherchant toujours à s'assurer son concours, ils évitent surtout soigneusement toute lutte susceptible de détruire la bonne harmonie qui doit exister entre le roi et eux. Et non seulement, ces mêmes membres du Cabinet acceptent avec déférence les communications du roi, mais quelquefois même ils les provoquent, recourant ainsi à son intervention discrète pour agir efficacement sur certains membres du Parlement. Supposez, celui-ci, en effet, ce qui est arrivé, divisé en trois ou quatre tronçons incapables de se réunir et de former une majorité durable, aucun Cabinet n'est assuré du lendemain. C'est alors que va se dessiner le rôle du chef de l'État en Belgique, en Hollande, en Italie, etc., mais point en Angleterre, rôle difficile au cours duquel il aura à déployer avec un tact infini, un art d'une délicatesse extrême pour discerner les éléments qui devront concourir à former une majorité au ministère, que celui-ci soit depuis longtemps au pouvoir ou qu'on vienne à peine de l'y appeler (2). Sa sagacité, son expérience des gens ou des choses vont, à coup sûr, être soumises aux plus rudes épreuves pendant les pourparlers qu'il aura à engager avec certains chefs de parti et c'est grâce à elles seules, cependant, qu'il pourra sortir triomphant des difficultés qui l'environnent. Mais là ne se bornent pas son rôle et ses attributions. Ainsi que nous l'avons vu, un souverain parlementaire a pour mission de veiller à ce que rien ne vienne interrompre l'unité de vues, l'union dans les relations, l'homogénéité, en un mot qui doit régner au sein du Conseil des ministres. Quoique théorique-

(1) Lord Henry Brougham, *ut supra*.

(2) Certains ministères anglais ont pris ainsi le pouvoir sans être en majorité et ne se sont retirés qu'après des votes hostiles : Cabinets de Pitt (1783), d'Addington (1801), du duc de Portland (1807), de Robert Peel (1834), de lord Derby (1852, 1858, 1866).

... il plane au-dessus des partis, la politique des secrétaires d'État ne saurait lui rester étrangère, elle doit même faire l'objet de ses préoccupations constantes. Sans doute, son devoir est de laisser aux ministres la plus complète indépendance, la plus grande liberté d'action, mais il consentira difficilement à ce qu'ils agissent en dehors de lui et qu'ils engagent le pays sans l'avoir averti. Pitt, à qui l'on a souvent reproché de cacher par calcul ses intentions à George III, avait une raison majeure à invoquer : l'absolue sottise du roi qui ne lui permettait de mettre en œuvre aucune de ses conceptions s'il l'en prévenait par avance[1]. Mais cette excuse ne saurait être admise vis-à-vis d'un chef d'État constitutionnel, car son pouvoir est, suivant l'expression de Benjamin Constant, un pouvoir neutre par opposition à celui des ministres qui est un pouvoir actif[2]. Il est vrai de dire que le chef d'un véritable gouvernement ne peut rien sans le concours des ministres, qu'il ne peut contraindre ceux-ci à agir quand ils ne veulent pas agir, mais qu'il a le droit de tout savoir. C'est donc plus encore pendant la durée d'un ministère que pendant sa formation, que le premier magistrat du pays a un rôle à jouer, car il sera tenu d'exercer alors ses devoirs précis vis-à-vis de chacun des ministres sans exception et plus particulièrement vis-à-vis de celui des Affaires étrangères dont l'examen des actes échappe par le détail aux représentants du peuple. Il pourra exiger de ce ministre qu'il lui communique toutes les dépêches et tous les documents relatifs à la politique extérieure et le chef du Cabinet aura le devoir étroit de tenir le chef de l'État au courant, soit de vive voix, soit par des rapports écrits, des événements importants qui se produiront hors du pays. D'un autre côté, il lui communiquera tous les renseignements, tous les documents authentiques ayant trait aux décisions urgentes qu'il a dû prendre et lui fera connaître les conséquences qu'il attribue à certains actes des Chambres. Le chef de l'État aurait, en outre, le droit de se plaindre s'il n'était pas instruit avant tout commencement d'exécution, des décisions importantes que le Cabinet a l'intention d'accomplir. Il faut, en effet, qu'il ait le temps de les examiner et même d'exprimer son sentiment sur la suite qu'il convient d'y apporter ; non pas qu'il puisse s'opposer à leur

1. Essai de M..., *op. cit.* Traduct. de Witt, p. 98.
2. Stuart Mill, *Le gouvernement représentatif*, passim.

accomplissement : il excéderait ses pouvoirs constitutionnels, les ministres étant seuls responsables, mais parce que c'est son droit strict de donner des avis, des renseignements, des avertissements aux ministres qui l'entourent, quitte à eux à en tenir le compte qu'il leur plaît.

Un exemple bien connu : l'affaire dite du *memorandum* vient apporter une preuve nouvelle à l'appui de ces traditions.

Le secrétaire d'État aux Affaires étrangères, nous venons de le dire, par cela même qu'il a des rapports moins étroits avec le Parlement, subit un contrôle plus rigoureux de la part du chef de l'État. Celui-ci est donc, par suite, en droit d'exiger de lui la communication de toutes notes et correspondances diplomatiques, en un mot de tous renseignements propres à éclairer une question de politique extérieure (1). Or immédiatement après le coup d'État du 2 décembre 1851, le Cabinet (2) anglais décida que le gouvernement s'abstiendrait de toute intervention dans les affaires de France et une dépêche approuvée par la Reine fut adressée dans ce sens à lord Normanby, ambassadeur d'Angleterre à Paris. Mais de son côté, et avant que ce texte officiel eût été envoyé, M. Walewski, notre ambassadeur à Londres, affirmait à son gouvernement que lord Palmerston, secrétaire des Affaires étrangères en Angleterre : « lui avait exprimé son entière approbation de l'acte du président et sa conviction qu'il n'avait pu agir autrement qu'il ne l'avait fait. » Lord John Russel, chef du Cabinet, écrivit, sur-le-champ, à lord Palmerston, pour lui demander de fournir des explications au sujet des divergences existant entre ses communications verbales à l'ambassadeur de France et le texte de la dépêche arrêtée en Conseil de Cabinet. La Reine adressa, de son côté, une demande semblable à lord Palmerston, qui répondit quelques jours plus tard, mais pour expliquer surtout ses propres vues en faveur du coup d'État. Lord John Russel n'accepta pas cette réponse. Quant au fond, il estima qu'un homme d'État n'avait pas le droit de tenir un sembla-

(1) Témoignage de sir Robert Peel. Exposé de lord John Russel (*Hansard's parliamentary debates*, 3e série, XIX, 91).

(2) Th. Erskine-May, *Hist. parlem. de l'Angleterre*, p. 197; Bagehot, *Constitution anglaise*, p. 121; Aug. Laugel, l'*Angleterre politique et sociale*, p. 197; de Franqueville, *ut suprà*, p. 59 à 63; Lord Brougham, *The british constitution*, etc.; Fischel, *Constitution anglaise*, t. I, *passim*.

ment, il plan[illegible] au-dessus [illegible]
res d'État ne saurait lui résister [illegible]
l'objet de ses préoccupa[illegible]
est de laisser aux [illegible]
la plus grande liber[illegible]
ment à ce qu'ils [illegible]
le pays sans l'avoir [illegible]
de cacher par [illegible]
raison majeure [illegible]
permettait de mettre [illegible]
l'en prévenait par [illegible]
admise vis-à-vis d'[illegible]
son pouvoir est, [illegible]
« un pouvoir neutre [illegible]
qui est un pouvoir [illegible]
semblable gouvernem[illegible]
ministres, qu'il [illegible]
ils ne veulent pas [illegible]
C'est donc plus [illegible]
pendant sa formation [illegible]
un rôle à jouer, [illegible]
cis vis-à-vis de [illegible]
particulièrement [illegible]
l'examen des [illegible]
peuple. Il [illegible]
toutes les dépêches [illegible]
tique est [illegible]
de tenir le [illegible]
par des rapports [illegible]
produiront [illegible]
quera tous les [illegible]
ques ayant [illegible]
fera connaître les [illegible]
des Chambres. Le [illegible]
plaindre s'il [illegible]
d'exécution, [illegible]
tion d'accompli[illegible]
examiner et [illegible]
convient d'y app[illegible]

1. [illegible]
2. [illegible]

[illegible] a été fort bien défini par M. Bagehot[1]. « C'est [illegible] membres du Cabinet, que retombe la [illegible] des mesures prises, aussi tout comme vous jugerez [illegible] bien et entier. Mais, vous [illegible] pas pour telle ou telle raison, ce que vous ne [illegible] pas [illegible] mieux, je ne m'oppose pas à l'accomplissement de telle mesure puisque c'est mon devoir de ne [illegible] je ne fais que vous présenter un simple [illegible]. Ainsi, le chef de la nation, quel qu'on [illegible], fut toujours pourvu d'une certaine personnalité [illegible] des ministres. En France, c'est l'expression élue [illegible] dans le pays : les Chambres réunies en Assemblée nationale; dans les États monarchiques, il est entouré de cette sorte de respect traditionnel qui s'attache [illegible] les institutions héréditaires, et ses [illegible] sont toujours accueillies avec déférence même [illegible] raison. A-t-il quelque chance de [illegible] sa façon de voir, si elle est rationnelle et [illegible] les conventions bien ou mal établies de ses ministres, de faire pénétrer ses propres lumières dans leur esprit, de changer, en un mot, leurs certitudes en doute, leurs doutes en certitude? Supposez, en outre, qu'un souverain constitutionnel comme le souverain anglais ou qu'un président comme celui de la République française, soit depuis longtemps à la tête des affaires. Supposez, par exemple, qu'un roi d'Angleterre, règne depuis quelque vingt ans, ou que le Président de la République française se soit vu renouveler deux ou trois fois son mandat; nous avons alors devant nous deux hommes rompus aux mœurs et aux traditions de la politique. Ils ont vu se succéder des ministères nombreux, ils les ont vus user de pratiques et de procédés divers, ils connaissent le fort et le faible des administrations qui ont précédé celle qui est au pouvoir; aussi, éclairés par leur connaissance des hommes et leur expérience du passé, ils diront sans doute, quelque jour, au Conseil des ministres : « Avez-vous songé, Messieurs, à ce qui s'est fait, il y a tant d'années, environ, sous tel ministère? On en peut tirer un enseignement pour les conséquences fâcheuses qu'aura certainement votre projet. En ce temps-là, vous n'occupiez pas dans la vie politique le rang que vous y tenez, et il est possible que

1. Bagehot, *Constitut. anglaise*. Trad. Gaulhiac, chap. 4.

votre mémoire ne vous retrace pas complètement tous ces faits. Je vous prie de vous y reporter et de discuter cela avec vos collègues plus anciens qui y ont pris part. Peut-être ne serait-il pas prudent de recommencer une politique dont les résultats ont été alors si mauvais. »

Que si les ministres refusant de se rendre aux avis du chef de l'État, font à ses propositions et à ses conseils un accueil défavorable et les repoussent, celui-ci peut alors user d'autres procédés, mais ces procédés seront-ils identiques pour tous les cas? Assurément non, car quelques-uns même peuvent être condamnables. D'un autre côté, il convient de faire un départ entre les moyens réservés à un souverain héréditaire et à un chef d'État élu. L'un et l'autre, ils peuvent, à vrai dire, user d'un procédé commun; c'est-à-dire, différer ou refuser l'apposition de leur signature à tout acte que leur apportera le Cabinet, mais cette mesure est une mesure extrême et elle est considérée, bien que théoriquement légale et constitutionnelle, comme si périlleuse, que l'on se refuse à en approuver l'application comme règle de gouvernement. Différer, un instant, passe encore, mais refuser l'apposition du seing exécutoire, c'est simplement un acte de rébellion constitutionnelle, car il est impossible, dans un pays libre d'accomplir un acte plus grave. Qui donc, dès lors, pourrait s'associer à une semblable résistance? Et sans même discuter la valeur du procédé, n'est-il pas inadmissible qu'on emploie dans la pratique une arme défensive qui se change trop rapidement en une arme offensive et provocatrice.

Il est juste d'ajouter qu'un chef d'État élu, a vis-à-vis du Cabinet, plus de liberté qu'un chef d'État monarchique parlementaire, car un chef d'État élu a toujours le droit de démissionner quand il est pris une résolution contraire à ses sentiments. Pareille ressource n'existe point pour un souverain, car l'hérédité l'immobilise sur son trône, et puis il ne se rencontre pas tous les jours des monarques disposés à abdiquer parce qu'une mesure ministérielle leur cause quelque déplaisir. L'exemple de Dioclétien, de Charles-Quint, de Henri III [1] ou de Christine de Suède n'a jamais rien eu de contagieux. Et, en vérité, il faut bien le reconnaître, quel serait l'effet de ce moyen extrême en présence de la responsabilité ministérielle qui couvre tous les actes du souverain,

(1) Comme roi de Pologne.

[illegible] a été fort [illegible] ait subi[illegible]
[illegible] son Cabinet.
[illegible] c'est parce que
[illegible] ministres, il reste
[illegible] constitutionnelle, le [illegible]
[illegible] pouvoir. Un
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible] majorité, est
[illegible] à l'expiration de
[illegible]
[illegible] accusation [illegible]
[illegible] trahison. En [illegible]
[illegible] réunion de certaines
[illegible] qualités imposantes [illegible] lui
[illegible] un souverain le [illegible]
[illegible] un très-grand pou-
[illegible] dans le Conseil.

[illegible] qu'un chef d'État, quel que
[illegible] à son existence et lui serve de
[illegible] légitime dans la besogne gouverne-
[illegible] comme on l'affirme, le soliveau de
[illegible] puisqu'on avance que le roi règne et ne gou-
[illegible] fiction, une exagération constitu-
[illegible] qui ne saurait être absolue, puisque nous
[illegible] comment peut rester, dans un grand nom-
[illegible] concentré entre les mains du chef de
[illegible] les ministres étant constitutionnel-
[illegible] uniques auteurs des mesures contresignées
[illegible] responsabilité devient la soupape de sûreté des-
[illegible] pouvoir exécutif contre les explosions popu-
[illegible] admettant même, qu'un chef d'État parlemen-
[illegible] de son influence, il demeure hors de doute
[illegible] conservent encore une liberté politique plus
[illegible] de lui que sous tout autre régime, car leur di-
[illegible] d'État les empêchera le plus souvent de pren-
[illegible] responsabilité, aux yeux des Chambres et de tout
[illegible] qu'un seul homme voudrait leur dicter.

[illegible]

Pour obvier à tous les inconvénients qui viennent d'être signalés, M. Grévy proposa, le 6 octobre 1848 (1), un amendement fameux auquel son nom est resté attaché. « Le chef du pouvoir exécutif, écrivait-il, est élu par l'Assemblée; il prend le titre de président du Conseil des ministres. Il est élu pour un temps illimité et toujours révocable, il nomme et révoque les ministres. » Ce projet que n'aurait pas désavoué Benjamin-Constant et dont Prévost-Paradol appelait de ses vœux la réalisation, dans la suite, fut vivement combattu par l'illustre poète Lamartine et ne passa pas. Il est regrettable qu'on n'ait pas fait, ne fût-ce qu'un instant de raison, l'essai de son application et qu'on l'ait condamné avant d'avoir été mis à même de juger de ses résultats, quels qu'ils eussent pu être d'ailleurs. S'ils n'avaient pas répondu à l'attente qu'on en avait conçu, il aurait toujours été temps de revenir sur un vote précédemment émis et pendant une période de réformes souvent hardies comme celle de 1848, une innovation de cette nature n'aurait paru excessive à personne.

Si, ainsi que nous l'avons vu, le chef d'un gouvernement parlementaire doit, pour rester absolument constitutionnel, s'abstenir de tout acte d'autorité vis-à-vis des ministres, il doit bien davantage encore s'abstenir de toute manifestation publique d'approbation ou d'improbation des actes des Chambres élues et des ministres. S'il ne partage pas la façon de penser de ces derniers, il peut le leur faire savoir en Conseil, mais il n'ira pas plus loin. On admettra, même sans discussion, que si, parlementairement, il a le droit de faire connaître son opinion personnelle par voie de message, mais cela sans se découvrir et sans engager sa responsabilité; à plus forte raison doit-il s'abstenir de critiquer, par voie de proclamation, les projets de son Cabinet, d'en censurer les desseins, d'en blâmer ou d'en dénaturer les intentions. Si le Cabinet n'a qu'une majorité chancelante dans les Chambres, s'il n'a pas la confiance du pays, l'attitude du chef de l'État sera le plus souvent, expectante. Il agira seulement le jour où le Cabinet sera tombé, pour faire choix d'un nouveau gouvernement. Que si le Cabinet est, au contraire, assuré de l'appui d'une majorité fidèle et dévouée, le chef de l'Etat n'a aucune intervention active à exercer vis-à-vis de pouvoirs si unis. Il délibère avec les ministres, il préside

(1) Voir le *Moniteur officiel* et les *Annales parlementaires* à cette date.

leurs Conseils, il se range à leurs avis ou il les combat, mais après avoir discuté et fait connaître son opinion, il ne peut, si son avis n'est pas partagé en appeler à aucun autre pouvoir, ce pouvoir fût-il judiciaire, législatif ou le peuple lui-même. Ainsi serait inconstitutionnelle la conduite d'un chef d'État parlementaire qui écrirait, au président d'un Cabinet soutenu par les représentants du pays : « Votre attitude fait demander si vous avez conservé sur la Chambre l'influence nécessaire pour faire prévaloir vos vues. Une explication à cet égard est indispensable, car si je n'ai pas la même responsabilité que vous envers le Parlement, j'ai une responsabilité envers le pays[1]. » Il est clair, en effet, que si tous les chefs d'États constitutionnels ou soi-disant tels, entendaient être responsables non pas seulement devant les Chambres, mais devant la nation tout entière, ce serait un moyen trop commode de sortir de la légalité sans rentrer dans le droit et d'anéantir du même coup la responsabilité ministérielle. Il n'y aurait plus, en réalité, de responsabilité nulle part et le chef de l'État deviendrait un maître absolu. Cette théorie doit donc être rejetée *à priori* et il faut poser en principe que si le chef de l'État revendique dans ses rapports avec le Cabinet, seul responsable devant les Chambres, une responsabilité propre devant le pays, il est du devoir du président du Conseil de remettre sans plus attendre sa démission, pour protester contre une pareille prétention, demeurer étranger à ses conséquences et répudier toute solidarité avec l'auteur d'un semblable abus de pouvoir. Naturellement, la démission du chef du Cabinet et de ses collègues donnera naissance à une situation tendue dans les Chambres; elle provoquera de la part de certains de leurs membres, de vives réclamations contre les tendances si nettement manifestes du chef de l'État à une politique personnelle et contre son mépris affiché de la volonté nationale. En réponse aux actes de ce dernier, ils proposeront l'adoption d'un ordre du jour rédigé dans la forme suivante, ou dans une forme analogue : « La Chambre, considérant qu'il lui importe, dans la crise actuelle et pour remplir le mandat qu'elle a reçu du pays, de rappeler que la prépondérance du pouvoir parlementaire s'exerçant par la responsabilité ministérielle est la première condition du gouvernement du pays

(1) La Constitution de 1852 disait : « Le Président de la République est responsable devant le pays auquel il a toujours le droit de faire appel. »

par le pays, que la Constitution a eu pour but d'établir, déclare que la confiance de la majorité ne saurait être acquise qu'à un Cabinet libre de son action et résolu à gouverner suivant les principes constitutionnels. » Si cet ordre du jour motivé est adopté, la crise est loin d'être conjurée. Au contraire, elle commence. Supposons, en effet, qu'à l'heure même où cet ordre du jour est voté, un nouveau ministère, car le pays ne peut rester indéfiniment sans Cabinet pour expédier ses affaires les plus urgentes, soit constitué par le chef de l'État et que celui-ci, dans un message lu aux Chambres, rappelle que plusieurs Cabinets se sont succédé depuis qu'il est à la tête du pouvoir, que malgré le concours qu'il leur a prêté, ils n'ont pu réunir dans la Chambre une majorité solide acquise à ses propres idées et que d'ailleurs le pays pense comme lui, il se dégagera de cette proclamation qui tend à la consécration du fait accompli, autant d'erreurs constitutionnelles que de mots et le choix du nouveau Cabinet n'en sera pas, pour cela, justifié. Il ne restera plus alors qu'une seule voie ouverte au chef de l'Exécutif pour sortir de l'impasse dans laquelle il s'est volontairement placé : la dissolution. Mais la dissolution est une mesure grave. En France, même, elle ne dépend pas de lui seul ; il faut pressentir le Sénat et obtenir son avis conforme. Pendant ce temps, la Chambre des députés qui se verra menacée, interpellera le nouveau ministère qu'on lui a imposé et il arrivera fatalement alors que le ministre chargé de porter la parole répondra : « Nous le voyons bien, nous n'avons pas votre confiance, mais vous non plus, vous n'avez pas la nôtre. » Si ce ne sont pas les termes, ce seront du moins et le sens et l'esprit du discours prononcé et la discussion sera close par un nouvel ordre du jour de la Chambre conçu à peu près dans ces termes : « La Chambre, considérant que le ministère formé tel jour par le chef de l'État a été appelé aux affaires contrairement à la loi des majorités qui est le principe du gouvernement parlementaire, déclare : le ministère n'a pas la confiance des représentants de la nation et passe à l'ordre du jour. »

Pendant ces débats, la commission de la Chambre haute (1) chargée d'examiner la demande de dissolution, déposera son

(1) Ces expressions : Chambre haute, Chambre basse, appartiennent à la vieille terminologie parlementaire anglaise. Elles n'impliquent actuellement rien autre chose qu'une distinction entre la première Chambre et la seconde Chambre du Parlement, puisque celle-ci a pris tous les pouvoirs de celle-là.

... assemblée
... car
... Mais si
... al
... mais
... d
... la majorité fasse ... ter
... qu'il fallait ... El-
... de cette ...
... ministres et qui les ...
... de responsabilité à l'égard
... à l'égard de ... La
... votes, il n'y a plus qu'à ... ver
... pour désigné pour y procéder.
... temps de réfléchir ...
... Alors se tenant à l'écart de
... demeurera le spectateur impartial
... ou bien persistant dans ses pré-
... sera au corps électoral une ... la-
... contre ceux des candidats qu'il autorise
... et de son patronage. Surtout, il ...
... que des élections favorables à sa politique
... marche régulière du gouvernement. Et, en
... élections favorables au principe de la politique
... du chef de l'État ont lieu dans la majorité des
... celui-ci demeure le maître absolu de la
... au contraire, il est battu, il ne lui reste plus
... à suivre : les unes libérales, les autres autori-
... coupables, pour rétablir l'ordre qu'il a sciem-
... ou bien, il tentera un coup d'État, mais encore
... d'une absence totale de sens moral, la certi-
... que la force armée le suivra là où il veut la me-
... à un attentat contre la volonté populaire, ou
... composera un ministère de transition sans personnalité
... tempérament politique, destiné à ne recevoir qu'un
... des nouveaux représentants qui sont géné-
... les anciens députés dissous, ou bien enfin, il ...
... les ministres qu'il a congédiés ou des ministres de
... confiance, mais on pourra dire, à juste titre, qu'il n'é-
... besoin de se jeter dans une pareille équipée pour
... au point de départ. Alors, afin de bien montrer
... résolu à s'incliner, dorénavant, devant les pouvoirs

[redacted]

nationaux, le chef de l'État fera lire aux Chambres un message dans lequel il déclarera « que son nouveau Cabinet, pris dans les deux Chambres, est composé d'hommes résolus à défendre et à maintenir les institutions, et que l'intérêt du pays exige que la crise qu'il vient de traverser soit apaisée; il ajoutera que l'indépendance des ministres est la condition de leur responsabilité. »

Ce qui précède est, on le pense bien, surtout théorique, car ce n'est qu'à de rares intervalles qu'une nation parlementaire a vu se produire des actes d'absolutisme, des écarts inconstitutionnels aussi graves de la part du chef de l'État. En France même, toutes relations gardées, il y a eu peu de manifestations de cette nature, car on y hait les coups d'État parlementaires à l'égal des *pronunciamentos*. En Angleterre, il y en a eu moins encore, car là, le souverain étant réputé personnifier réellement la nation, chacun des attentats qu'il aurait dirigé contre elle, aurait été considéré comme un attentat contre lui-même. Aussi ce qu'on est convenu d'appeler sa majesté souveraine est-elle très-respectée, puisque dans son Souverain, la nation anglaise rend hommage à sa propre grandeur. Elle l'entoure même d'une vénération d'autant plus vive et d'un appareil de dignité d'autant plus imposant que la puissance qui lui est échappée pour passer dans les mains de l'aristocratie, et de celles-ci dans celles des classes moyennes, est de plus en plus nominale. En veut-on la preuve?

« Nous entendons par prérogatives du roi, disait Blackstone, la prééminence sur tous ses sujets qui, par exception au droit commun, appartient au roi en vertu de sa dignité. » Eh bien! aujourd'hui la *prérogative royale* est devenue sans exception, l'œuvre des ministres (1), et il n'est plus un seul des actes qui en découlent sur lequel le Cabinet ou les Chambres n'aient une action plénière.

En conséquence, toute personne ayant à élever des griefs contre la Couronne à l'occasion de l'exercice de sa prérogative, peut remettre au secrétaire d'État de l'Intérieur, un mémoire adressé au souverain et pour lequel le demandeur sollicite une ordonnance *de soit droit fait*. La requête, toujours examinée par l'attorney général, est naturellement ou accueillie ou rejetée, mais c'est une opinion accréditée que les conseillers de la Couronne peuvent être mis en accusation, s'ils refusent de

(1) Blakstone, *Commentaries* (*news*) *on the law of England partly funded on.*

faire rendre justice à un sujet. Toutefois, un demandeur dont la requête avait été rejetée, ayant assigné devant la justice le secrétaire d'État à l'Intérieur pour se faire adjuger des dommages-intérêts à raison de ce fait, les tribunaux repoussèrent sa demande, en se fondant sur ce que le ministre ayant rempli tout son devoir en soumettant la requête au souverain, il ne pouvait encourir une responsabilité du chef de l'avis donné à Sa Majesté (1).

Quels sont, au surplus, les droits conférés au souverain anglais par la prérogative royale?

Représentant de la nation anglaise vis-à-vis de l'étranger, le souverain envoie des ambassadeurs, ou des chargés d'affaires, fait la paix ou la guerre, conclut des traités d'alliance et de paix, accorde des sauf-conduits, etc.

Commandant en chef de l'armée de terre et de mer, il règle tout ce qui rentre dans les services militaires. C'est la plus ancienne de ses prérogatives.

Source de justice et grand conservateur de la paix, il est chargé de veiller à l'ordre et d'assurer la tranquillité publique; il a le droit de grâce et d'amnistie.

Source de privilèges, honneurs et dignités, il donne et confère la noblesse, la pairie, le titre de chevalier, de baronnet, etc., les décorations (Saint-Patrice, la Jarretière, le Chardon, le Bain, Saint-Michel, et Saint-Georges, les ordres des Indes), les fonctions publiques et les autorisations nécessaires à la formation des personnes morales, il assigne, enfin, les rangs et les préséances.

Arbitre du commerce, il a le droit de battre monnaie, de régler les poids et mesures et de fixer les foires et marchés.

Maitre de l'église anglicane, il se trouve placé à la tête de toute la hiérarchie ecclésiastique et cette haute dignité spirituelle, on le conçoit, ne contribue pas peu à augmenter le prestige et le relief de sa souveraineté temporelle (2).

Voilà résumées, les principales prérogatives (3) exécutives

(1) De Franqueville, t. I, p. 211.

(2) Batbie, Demombynes, Fischel, Blackstone, Rudolf Gneist, de Franqueville, *ut suprà*.

(3) C'est à partir d'Édouard II que l'on employa le mot *prérogative* pour désigner les privilèges de la Couronne. On le trouve dans un statut de la dix-septième année de son règne, où il est parlé de la *Prærogativa regis*. Ce document comprend 18 chapitres (Glasson, *Histoire du droit*, etc., t. III, chap. XXXV).

de la royauté anglaise. Mais, si elles sont actuellement exercées, en fait, par les ministres responsables, il convient de faire remarquer qu'il n'en a pas toujours été ainsi, même depuis l'établissement du régime représentatif et l'on se souvient que M. Guizot (1), dans son fameux discours du 29 mai 1846, démontre que, pendant longtemps, les ministres anglais, loin d'avoir atteint à ce degré d'autorité, n'étaient même pas libres des actes dont ils étaient responsables et qu'ils exécutaient, le plus souvent, la pensée du souverain. En tout cas, ils ne jouissaient pas alors de la liberté sans limites, dont ils jouissent aujourd'hui, au sein du Cabinet, liberté si étendue que chaque ministre, tout en restant en complète communauté de vues avec ses collègues sur la politique générale, est parfaitement libre d'agir et de se mouvoir comme il l'entend quand se présentent certains sujets particuliers. Aussi les questions *dites ouvertes* sur lesquelles chaque membre du Cabinet peut réserver son opinion, augmentent-elles chaque jour en nombre. Lord Brougham s'est même prononcé avec énergie contre cette latitude laissée aux ministres et a écrit cette appréciation rigoureuse : « Agir ainsi, c'est renoncer à remplir les devoirs du gouvernement en retenant les avantages et les agréments du pouvoir, car c'est précisément sur les questions les plus importantes que, de tous les Anglais, les ministres n'ont pas d'opinion faite, uniquement parce qu'ils aiment mieux reculer devant leurs devoirs que d'abandonner leur portefeuille (2). »

(1) V. le *Moniteur* à cette date.
(2) Henry Brougham, *ut suprà.*

II

LE CONSEIL DES MINISTRES.

FRANCE.

A proprement parler, on ne trouve pas trace dans l'ancienne monarchie française, de ce qu'on appelle aujourd'hui le Conseil des ministres.

On rencontre bien depuis le XVIe siècle, un Conseil connu sous les différents noms de *Conseil privé*, *Conseil secret*, *Conseil étroit*, *Grand Conseil*, mais soumis à de fréquents changements dans sa composition et dans ses attributions, il ne ressemble que de loin à notre Conseil des ministres [1]. Il est également inutile de se perdre en recherches sur les vicissitudes du Conseil du roi. Nous dirons seulement qu'il donna naissance au Grand Conseil et au Conseil d'État, et qu'à la fin du XVIIIe siècle, cette dernière assemblée ressemblait fort à un Conseil des ministres. Elle était, à la vérité, plus consultative qu'exécutive, puisque en dehors du chancelier ou du garde des sceaux, des secrétaires d'État et du contrôleur général des finances, seuls véritables ministres, elle se composait des intendants des finances et d'un certain nombre de conseillers d'État, mais ses attributions embrassaient les affaires des provinces, les finances et les impôts dont aucun, en principe, ne pouvait être établi sans son adhésion. Cet état de choses dura jusqu'à la Constituante. Sous la Constitution de 1791, les ministres ne purent être députés. Ils ne formèrent pas davantage un conseil. Ils ne furent que les agents du roi. Après la suspension de Louis XVI, la Législative décida que les ministres formeraient un Conseil exécutif

1 Dareste de la Chavanne, *Hist. de l'administration française*; Ludovic Lalanne, Luchaire, de Luçay, *op. cit.*; Boutaric, *Cours d'institutions professé à l'École des Chartes*; ouvrages d'histoire [illegible], passim; Poudra et Eug. Pierre, *op. cit.*

provisoire et que chaque ministre remplirait à tour de rôle, semaine par semaine, les fonctions de président du Conseil. Elle nomma, elle-même, les ministres au scrutin, et les prit hors de son sein. Mais sous l'empire de la Constitution de l'an III, il en fut décidé autrement. Les ministres cessèrent à nouveau de former un Conseil (1), comme aussi après la création du Conseil d'État sous la Constitution de l'an VIII et sous le Consulat et l'Empire. Plus tard, les chartes de 1814 (2) et de 1830 ayant restitué aux ministres leur rôle parlementaire, par suite de l'application du principe de la responsabilité ministérielle, le Conseil des ministres fut reconstitué avec un caractère légal et quelquefois obligatoire quant à ses décisions. C'est ainsi que d'après la loi de 1845 sur le Conseil d'État, la révocation des conseillers et des maîtres des requêtes ne put dorénavant avoir lieu qu'en vertu d'une ordonnance rendue en Conseil des ministres. D'après la même loi : « Toute ordonnance, en matière contentieuse, non conforme à l'avis du Conseil d'État, dut être également prise en Conseil des ministres. » Enfin, d'après la Constitution de 1848, une délibération du Conseil des ministres était nécessaire pour certaines nominations.

La Constitution de 1852 ne reconnaissait pas une existence légale au Conseil des ministres, mais, en fait, les ministres se réunissaient pour délibérer sur les affaires importantes. Le sénatus-consulte du 8 octobre 1869 fut le premier acte impérial qui autorisa les ministres à délibérer en Conseil sous la présidence du chef de l'État. Cette disposition fut reproduite dans les modifications apportées à la Constitution en 1870.

La Constitution de 1875 admet formellement l'existence du Conseil des ministres; il est vrai que la loi du 16 septembre 1871 la reconnaissait aussi implicitement, puisqu'elle disposait

(1) Ils furent déclarés respectivement responsables.

(2) Dans la première moitié de ce siècle, chaque corps ministériel portait un nom bien distinct : Dans les Pays-Bas, en Espagne, en Grèce, en Belgique, c'était *le Conseil des ministres*. Dans les Deux-Siciles, en Bavière, en Toscane, *le Conseil d'État*. En Portugal, en Suède et Norvège, en Russie, en Prusse, en Hanovre, *le ministère d'État*. En Wurtemberg et dans le Brunswick, *le Conseil privé*, en Danemark, *le ministère privé*. En Angleterre, où l'existence du Conseil des ministres n'est toujours pas reconnue, les ministres portaient le nom de *ministres de Sa Majesté*. En Suisse, le *directoire* de la Diète revenait de droit à l'un des trois cantons directeurs : Zurich, Berne ou Lucerne (*vorort*) et était présidé par un bourgmestre ou un avoyer.

qu'au cas de prorogation des Chambres, le Conseil des ministres autoriserait la disposition des crédits ouverts par décrets rendus en Conseil d'État. De même, en 1873, une autre loi, celle du 13 mars, lui attribuait le droit de décider si une question de politique intérieure se rattachait à la politique du gouvernement et engageait la responsabilité du Président à l'effet de lui permettre d'être entendu par la Chambre spécialement informée par message. Actuellement, le Conseil des ministres est présidé par le personnage qui, ayant été chargé de former le ministère, lui donne son nom aux yeux du pays (1). Il prend, au reste, cette qualité de président du Conseil (2) dans les actes officiels, et c'est aussi en cette qualité qu'il préside effectivement le Conseil, accordant la parole aux ministres qui la demandent et dirigeant les débats, en présence et sous la haute autorité du Président de la République.

Plusieurs textes ont, d'ailleurs, conféré au Conseil des ministres français, des attributions déterminées (3). Ainsi les conseillers d'État en service ordinaire, nommés en Conseil des ministres par le Président de la République, ne peuvent être révoqués que par un décret rendu dans la même forme.

Les commandants de corps d'armée nommés par le Président, ne peuvent être maintenus en fonctions plus de trois ans, que par un décret rendu en Conseil des ministres (4).

En matière d'état de siège, quand les Chambres sont absentes, le Conseil des ministres joue encore un rôle très-important (5) et son avis est nécessaire, préalablement à la déclaration du chef de l'Etat.

Tous les messages du Président de la République doivent être communiqués au Conseil des ministres et contresignés par l'un d'eux.

Mais il est un cas particulier où le Conseil est appelé à

(1) C'est un usage. On dit : le Ministère, le Cabinet Thiers, Guizot, Gambetta, Pitt, Fox, Gladstone, Cavour, etc. On désigne aussi certains Cabinets par la date de leur avènement aux affaires : le ministère du 2 janvier 1870, celui du 14 novembre 1881. En Angleterre, un ministère dut même son nom à une sorte d'acrostiche. Ce fut celui dit de *Cabal*, en 1671 : **C**lifford, **A**rlington, **B**uckingham, **A**shley, **L**auderdale, étaient, en effet, les noms des cinq ministres qui le composaient.

(2) Décret du 9 mars 1876.

(3) Loi du 24 juillet 1873.

(4) Loi du 3 avril 1878.

(5) Nous ne donnons pas ici toutes les attributions spéciales au Conseil des ministres. On les trouvera à leur place dans le cours de ce travail.

jouer un rôle prépondérant; c'est quand la présidence de la République, par suite de décès, de démission ou pour toute autre cause, devient vacante; si les Chambres sont réunies, il n'y a aucune difficulté, les ministres se bornent à annoncer simultanément aux deux Chambres, l'événement qui vient de se produire, et c'est alors à elles à se former sans retard en Assemblée nationale et à nommer un nouveau président. Mais, lorsque la Chambre des députés est dissoute, la situation change de face, car si les électeurs doivent être convoqués sur-le-champ, le Pouvoir exécutif doit, pendant la vacance de la présidence, être exercé par le Conseil des ministres. Or, ce pouvoir va-t-il l'exercer sans contrôle? va-t-il en disposer à la manière d'un maître absolu? Non! car la Constitution a prévu ce cas particulier. Elle a décidé que le Sénat s'assemblerait alors de plein droit et qu'il aurait, jusqu'à la réunion de la seconde Chambre, un pouvoir de contrôle et de surveillance sur le Conseil des ministres. M. Laboulaye, dans son rapport, a d'ailleurs, nettement défini cette attribution du Sénat, en disant qu'il n'aurait, en tout cas, qu'un pouvoir d'intérim et ne pourrait faire aucun acte de législateur (1).

Voilà, en résumé, et indépendamment de ses attributions politiques permanentes, les principales fonctions de notre Conseil des ministres. On peut juger déjà de leur importance par ce bref aperçu.

Un point capital dans les réunions du Conseil, c'est que la discrétion la plus absolue y soit observée. Rien de ce qui s'y dit, s'y fait, ou s'y discute ne doit être divulgué au dehors, rien ne doit en sortir avant le moment propice, pour que rien ne vienne faire obstacle à l'exécution des mesures qui y ont été arrêtées. Il ne devra donc être publié aucun ordre du jour officiel des séances, aucun procès-verbal public des délibérations. Le secrétaire du Conseil, s'il y en a un, ne devra pas être non plus être un personnage officiel. Ce sera un fonctionnaire d'un ordre particulier qui ne relèvera que du président du Conseil.

En France, le secret des discussions est assez bien gardé; ce qui l'indique c'est que si le Conseil ne communiquait par l'intermédiaire du ministère de l'Intérieur, des aperçus de séances à la presse, elle en serait la plupart du temps réduite aux conjectures et aux hypothèses quand elle voudrait

(1) *Annales de l'Assemblée nationale.* — Duvergier, *Recueil général des lois*, etc.

faire connaître les décisions prises en assemblée ministérielle.

En Angleterre[1], le secret est mieux observé encore et l'opinion accueillerait avec défaveur une communication d'un caractère privé qui ferait connaître les résolutions du Conseil des ministres. Même la Chambre des communes, et cela alors qu'elle désirerait le plus être mise au courant de certaines affaires, ne souffrirait pas qu'on lui lût une note ayant trait aux discussions du Cabinet et aucun ministre n'oserait faire une communication de cette nature. On rapporte aussi qu'à la fin de la réunion où fut arrêté le droit fixe à proposer sur les céréales, lord Melbourne s'adossa à la porte et dit : « Eh bien faut-il abaisser le prix des céréales, oui ou non? Il importe peu que nous disions ceci ou cela, mais il faut nous entendre et conclure. » Voilà le compte-rendu le plus détaillé que j'aie entendu faire d'une réunion ministérielle, dit M. Bagehot[2].

Il y a douze ans environ, c'était en 1881, on a introduit chez nous, relativement aux délibérations ministérielles, une innovation dont les résultats ont dépassé toutes les espérances.

Le Conseil des ministres, on le sait, prend des décisions de fond sur toutes les grandes affaires du pays puisque les unes y sont tranchées souverainement et que, d'un autre côté, on y prépare celles qui doivent être soumises aux Chambres. Or, il arrivait fréquemment que certaines propositions en discussion affectaient un caractère imprévu. Pour remédier à cet inconvénient qui existe, d'ailleurs, indépendamment des pays et des régimes, les ministres décidèrent, de leur propre mouvement, de s'assembler en Conseil de Cabinet avant de se réunir en Conseil des ministres. Ce Conseil de Cabinet n'a pas de caractère officiel. Il a simplement pour but, et c'est là sa caractéristique, l'examen préalable des questions que le Conseil des ministres est appelé à résoudre définitivement sous la présidence du Président de la République. Rien n'était plus utile pour délibérer avec efficacité et promptitude dans les réunions du Conseil, que de s'y préparer par des conversations familières et de simples entretiens de collègue à collègue, sous la seule présidence du président du mi-

(1) Dans la pratique, le chef du Cabinet adresse au Chef de l'État, un résumé des délibérations du Conseil, mais sans jamais indiquer quels sont les membres qui ont pris la parole ni dans quel sens ils ont voté. De Franqueville, t. I, p. 471.

(2) Bagehot, *La Constitution anglaise*, chap. 1.

nistère, celle du chef de l'État empêchant nécessairement de se produire un échange d'idées complet et libre, puisque le débat devient souvent solennel. D'un autre côté, en prenant place au Conseil sans avoir des informations suffisantes sur un sujet, des connaissances approfondies sur un autre, certains ministres en arrivaient à discuter sur incident, à faire adopter leur opinion quoique imparfaitement éclairée, à se laisser convaincre de légèreté ou d'incurie par leurs collègues, à subir un fâcheux échec en défendant les projets dont ils auraient dû être le mieux pénétrés, enfin à faire montre d'obstination et d'entêtement parce qu'ils n'avaient songé ni aux transactions ni aux tempéraments que peut comporter une proposition. La réunion d'un Conseil de Cabinet avant la réunion même du Conseil des ministres pare donc à tous ces inconvénients. L'acceptation, sans examen suffisant, d'une proposition peut-être périlleuse, l'élimination hâtive d'un projet auquel de plus amples réflexions auraient rallié, la plupart du temps, la majorité du Cabinet, tels étaient, avons-nous dit, les deux principaux écueils de l'ancienne méthode. La nouvelle présente cet incomparable avantage, ainsi qu'on l'a signalé, « de réaliser une sorte d'harmonie préalable qui facilite grandement le débat final, » puisque les ministres, en prenant place au Conseil sous la présidence du chef de l'État, savent sur quels points ils sont d'accord et sur quels points ils diffèrent, et qu'alors le Président de la République devient, en réalité, conformément à l'esprit de la Constitution, le conseiller de ses ministres, l'arbitre qui souvent les départage. Les sous-secrétaires d'État auxquels est refusé l'accès du Conseil des ministres ont entrée dans ce Conseil préparatoire où sont aussi résolues les questions d'une importance secondaire.

Une polémique savante s'est instituée, à plusieurs reprises, sur le point de savoir si en France un président du Conseil des ministres peut être en même temps et constitutionnellement ministre sans portefeuille et si, d'autre part, la qualité de chef du pouvoir exécutif peut être prise par lui sans inconvénient législatif. On ne peut que répondre affirmativement sur la première question et négativement sur la seconde.

En effet, le chef d'un Cabinet peut, très-parlementairement, n'accepter aucun portefeuille. Déchargé du souci d'une administration spéciale, et autorisé par ses collègues eux-mêmes à représenter leurs ministères respectifs et à en prendre la défense devant les Chambres, il peut donner une base plus

large à la politique générale, y faire pénétrer des inspirations uniformes et des visées plus hautes. Nous savons bien qu'on objectera qu'avec un pareil système les collègues du président du Conseil ne sont plus rien que des subordonnés et que ce n'est pas la peine, en vérité, d'avoir lutté en faveur du régime parlementaire pour aboutir à une dictature déguisée. On connaît ces arguments, on connaît aussi leur portée. A envisager les choses superficiellement, les défenseurs de la théorie qui précède semblent avoir pour eux le bon sens, la logique et la raison. Il n'en est rien cependant. Si un chef de Cabinet sans portefeuille a nécessairement plus de pouvoirs, et si son influence est plus étendue que celle d'un ministre à portefeuille, ce qu'il faut admettre, est-ce que les Chambres, si tant est qu'il exerce un ascendant excessif sur ses collègues, ne sont pas là pour le surveiller et le contrôler. Croit-on, d'autre part, que sous un régime parlementaire, les titulaires des portefeuilles se laisseraient annihiler sans protestations, croit-on donc qu'ils ne démissionneraient pas isolément d'abord, en masse ensuite, si on ne les consultait pas, ou si on ne les consultait que pour la forme? A Rome, on nommait deux consuls pour empêcher l'omnipotence d'un seul; dans les régimes parlementaires, l'intervention de huit ou dix ministres doit suffire pour combattre la toute-puissance d'un président du Conseil. Où la situation d'un chef de ministère est redoutable, c'est dans une monarchie absolue, car alors il n'y a plus de Chambres pour contrôler et de peuple libre de ses suffrages pour agir; il n'y a qu'un souverain et des commis de ce souverain présidés par un vice-roi. Il en serait de même sous un régime de candidatures officielles, parce qu'alors les Chambres ne sont plus que des assemblées de mutisme et de soumission. Et à présent, après avoir établi que le choix d'un président du Conseil sans portefeuille n'a rien d'antiparlementaire, qu'il n'est en rien contraire aux textes constitutionnels, on doit émettre un vœu, c'est qu'on ait recours le moins souvent possible à ce procédé, c'est qu'on prévienne avec un soin jaloux, de manière à ne plus leur laisser même les apparences d'un prétexte, les craintes, les appréhensions et jusqu'aux soupçons de ceux qui redoutent l'accumulation des pouvoirs entre les mains d'un seul (1).

(1) Cette polémique et celle qui suit s'est renouvelée dans le pays et dans la presse lors de la constitution de certains ministères et particulièrement

Mais, s'il faut être des premiers à reconnaître que rien n'est plus théoriquement correct que la situation d'un président du Conseil sans portefeuille, il faut bien se garder d'en dire autant de l'appellation qui lui serait donnée, de chef du pouvoir exécutif (1). Dans tous les États parlementaires, en effet, le chef du pouvoir exécutif, c'est le chef de l'État. A la différence du président du Conseil, il préside aux solennités nationales, s'identifie avec la nation au regard des citoyens et des ambassadeurs des puissances étrangères, exerce un patronage éclairé sur les lettres, les arts, les sciences et l'industrie, et est, en un mot, suivant l'expression de Prévost-Paradol, « le premier gentilhomme du royaume, » car il étend et développe son action sur tous les objets qui touchent à la représentation du pays. Ainsi donc l'attribution au chef de l'État du nom de chef du pouvoir exécutif est une fiction constitutionnelle, on ne saurait en disconvenir, puisque tous les actes exécutifs étant le fait des ministres, il n'y intervient la plupart du temps que par la seule apposition de sa signature. Malgré cela il demeure hors de discussion, que la plupart des Constitutions remettent les attributions exécutives entre les mains du chef de l'État, bien qu'elles soient réellement exercées par les ministres.

En fait, dans l'histoire parlementaire de la France, on ne trouve que deux lois qui aient conféré le titre de chef du pouvoir exécutif à des hommes d'État : l'une s'applique au général Cavaignac et l'autre à M. Thiers. C'était leur attribuer une fonction bien supérieure à celle de ministre président du Conseil (2). Et l'on peut même s'appuyer sur leur texte pour soutenir qu'une disposition législative expresse est nécessaire

du ministère Gambetta. Il convient, d'ailleurs, de faire remarquer que les présidents du Conseil en France ont toujours été munis d'un portefeuille.

(1) Les doges, les rois électifs de Pologne, les gonfaloniers de certaines républiques d'Italie, les grands pensionnaires de Hollande et de nos jours le président de la Confédération Suisse, offrent autant d'exemples de chefs du pouvoir exécutif.

(2) A titre d'exemple citons aussi une distinction diplomatique : Le congrès de Vienne en 1815 a établi que : Les ambassadeurs, légats ou nonces, envoyés ou ministres plénipotentiaires sont accrédités auprès des chefs d'État ; les simples chargés d'affaires, auprès des ministres des Affaires étrangères. Il en résulte que les ambassadeurs, etc., pourraient être accrédités auprès d'un ministre des Affaires étrangères, chef du pouvoir exécutif d'un Etat mais non point auprès d'un ministre des Affaires étrangères, simplement président du Conseil.

à un chef de Cabinet pour prendre l'appellation de chef du pouvoir exécutif et résumer ainsi sur sa tête la double qualité de chef de l'État et de président du Conseil, pouvoirs extraordinaires auxquels donnent naissance, le plus souvent, des circonstances extraordinaires aussi et généralement transitoires. Que disait, en effet, la loi du 28 juin 1848 : « Le général Cavaignac *sera chef du Pouvoir exécutif et président du Conseil des ministres*, » et la loi du 16 février 1871, déposée par MM. Dufaure et Grévy : « M. Thiers est nommé *chef du Pouvoir exécutif de la République française*; il exercera ses fonctions sous l'autorité de l'Assemblée nationale, avec le concours des ministres qu'il aura choisis *et qu'il présidera*. » Nous pouvons invoquer un autre argument concluant. Le Directoire était composé de cinq membres égaux en dignités, mais cette division dans l'exécutif suprême présentant des inconvénients, il fut décidé que chacun des membres du Directoire présiderait, à tour de rôle, pendant trois mois. Ce directeur était alors le chef du pouvoir exécutif. Il était placé par le fait de cette décision à *la tête de ses collègues* et de tous les ministres qui en dépendaient. C'était lui le chef de l'État.

Nous venons d'étudier la constitution du Conseil des ministres et les rapports spéciaux qui unissent le chef de l'État aux chefs des départements ministériels. Ce que nous avons dit s'appliquera également à presque tous les États à forme parlementaire, car les règles du droit gouvernemental y sont généralement identiques.

Dans tous ces pays, le Conseil des ministres a donc une existence constitutionnellement reconnue, sauf toutefois en Angleterre, où elle ne l'est que politiquement.

Ainsi l'Espagne, l'Italie, le Portugal, la Grèce, ont un Conseil des ministres présidé par un président du Conseil, le plus souvent muni d'un portefeuille.

En Espagne, la présidence du Conseil est même budgétairement établie, car elle coûte 213,000 pesetas inscrites à la section I du budget espagnol ¹.

Dans les Pays-Bas, le Conseil des ministres a également à sa tête un ministre président.

En Allemagne et en Prusse, simples États représentatifs, c'est le chancelier qui préside le Conseil des ministres d'État.

¹ [illegible] Presidencia del consejo de ministros.

En Autriche-Hongrie, indépendamment des Conseils des ministres : autrichien et hongrois, qui ont leur président propre, le ministère des Affaires communes, a un président dont l'existence sans être officiellement ni politiquement reconnue est, cependant, en fait, le personnage le plus important de tout l'empire.

[ITALIE.]

En Italie, le Conseil [1] des ministres a des attributions précises. Rentrent dans son domaine d'action : les questions de droit international et d'interprétation des traités;

Les questions d'ordre public et de haute administration;

Les propositions qui touchent aux rapports avec les autorités ecclésiastiques;

Les conflits d'attributions entre les divers ministères et les bureaux qui en dépendent;

Les projets de traités organiques;

Les projets de loi à présenter au Parlement;

Les nominations des sénateurs, des membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes, des commandants généraux, des ministres auprès des puissances étrangères, des présidents, procureurs et avocats généraux près des Cours de cassation et d'appel, de l'avocat général du Trésor, des préfets et sous-préfets, des commandants des divisions militaires, et des départements maritimes, des directeurs généraux et des autres chefs des administrations centrales et provinciales.

Les pétitions renvoyées par le Parlement au Conseil des ministres.

D'autres questions doivent également être portées à la connaissance et à l'examen du Conseil des ministres, tout en n'appelant pas nécessairement une délibération formelle. Ce sont :

Les rapports sur les conflits soulevés par l'autorité judiciaire ou administrative;

Les ordres motivés adressés à la Cour des comptes pour exiger d'elle un enregistrement;

Les projets de règlements pour l'exécution des lois, les règlements généraux d'administration et toutes les affaires

(1) Décret du 21 déc. 1850. Loi du 13 déc. 1859. Déc. du 28 mars 1867. Déc. du 25 août 1876.

à un chef de Cabinet pour prendre l'appellation de…
pouvoir exécutif et résumer ainsi sur sa tête la dou…
de chef de l'État et de président du Conseil, po…
dinaires auxquels donnent naissance, le plus…
constances extraordinaires aussi et général…
Que disait, en effet, la loi du 28 juin 184…
gnac *sera chef du Pouvoir exécutif et pré…*
nistres, » et la loi du 16 février 1871…
et Grévy : « M. Thiers est nommé…
la République française; il exe…
rité de l'Assemblée nationale…
qu'il aura choisis *et qu'il p…*
un autre argument concl…
cinq membres égaux…
l'Exécutif suprême p…
que chacun des m…
rôle, pendant tr…
pouvoir exécuti…
tête de ses c…
daient. C'é…
Nous v…
tres et l…
chefs d…
s'appl…
lem…
nér…

…près avis
…compétent
…gouvernements
…sur les recours sou-
…res administratives.
…ns sont consignées dans

…IQUE.]

…en Belgique n'a pas d'existence
…ainement un texte portant la date
…organisation, cependant, nombre de
…sant ses fonctions, lui donnent ainsi
… Voici quelques-unes de leurs dispo-

…mort du roi et jusqu'à la prestation de ser-
…successeur au trône ou du régent, les pouvoirs
…du roi sont exercés au nom du peuple belge
…stres réunis en Conseil et sous leur responsabi-
…la Constitution belge (1). Toute ordonnance de paie-
…doit être visée par la Cour des comptes avant d'être
…par le Trésor; en cas de refus de visa, il faut une
…du Conseil des ministres pour qu'il puisse être passé
au paiement (2). La loi sur la police des étrangers, loi
temporaire renouvelée périodiquement, doit être soumise au
Conseil des ministres, toutes les fois qu'il s'agit de l'appliquer
à l'expulsion d'un étranger, du territoire belge. Le projet de
Code de procédure pénale adopté par les deux Chambres,
confère au Conseil des ministres le droit d'ordonner aux par-
quets de ne tenir aucun compte des injonctions des cours
d'appel relatives à l'ouverture des poursuites criminelles (3).
Enfin la formule « le Conseil des ministres entendu, » est
devenue comme une clause de style dans quantité d'actes
officiels.

(1) Const. belge, art. 79.
(2) Loi du 29 octobre 1846.
(3) Dupriez, *op. cit.*

' n'est jamais tenu de procès-verbal des délibérations du il des ministres.

[ALLEMAGNE.]

des ministres en Allemagne sont tous fort tudier.

mberg, ce Conseil est l'autorité intermédiaire le le roi fait parvenir ses propositions aux États et quelle il reçoit « leurs prières et leurs vœux. » Depuis ques années, placé au-dessus du Conseil privé, il doit être consulté sur toutes les questions relatives aux fonctionnaires, sur toutes les modifications à la Constitution de l'empire d'Allemagne et sur toutes les propositions touchant aux rapports de l'État avec les associations religieuses (Loi const. du 1er juill. 1876).

Il existe également, en Prusse, un véritable Conseil des ministres. C'est le *ministère d'État*. Il est naturellement présidé par le chancelier et a pour vice-président l'un des ministres d'État. Créé en 1810, le ministère d'État est l'œuvre d'Hardenberg, il renferme tous les ministres prussiens, et ceux-ci sont choisis par le roi dans les Chambres ou en dehors. Ses attributions sont nettement et réglementairement déterminées[1], et à ne considérer que la lettre des textes, ce serait un véritable conseil directorial et souverain au contrôle et aux délibérations duquel rien ne devrait échapper, mais en fait, c'est le roi de Prusse et le chancelier qui ont toujours le dernier mot et presque toujours le premier en matière gouvernementale et administrative.

Le ministère d'État doit s'assembler au moins une fois par semaine, sous la présidence du roi ou de son président. Ses délibérations sont secrètes, mais il en est tenu un procès-verbal par un secrétaire spécial.

En dehors des rapports généraux qu'il reçoit obligatoirement de chacun des ministres sur la marche générale des affaires de son département, le ministère d'État est encore consulté par ces hauts fonctionnaires ou par le roi lui-même lorsque bon lui semble. Pour ce qui est de ses attributions propres, il reçoit communication et donne son avis sur les projets de lois de toute

(1) Ordres de Cabinet de 1814 et 1817.

... les modifications ... provisoires ... sous sa responsabilité ... suspension de ... troubles ou de ... de provinces ... projets administratifs pour ... des régences, ... grandes caisses de l'État ... entre plusieurs ...

... des présidents de ... de justice, des ... et des autres ... assemblées des ... les arrêts ... des tribunaux ... contre la décision ...

... le ministère d'État ... minorité du roi, quand il ... est muette. Il a ... corps d'un rang élevé ... centrale des ... des conflits, les ... administratifs ... des fonctionnaires supérieurs ... avec la presse ... et de la ... certaines questions ... On trouve ... par nombre de ... 1814 ... avant 1808 et de ... prépondérance indiscu- ... Elle s'étendit même si loin à ... ministres en fut annihilée. ... aujourd'hui qu'une exis- ... rang de simple co-

mité des secrétaires du roi, il n'est même pas un conseil privé et ses membres ont pour unique mission de préparer obscurément la besogne du souverain.

Tous les Conseils des ministres que nous venons d'étudier ont des attributions normales et le plus souvent identiques. Où les particularités commencent c'est dans les Etats à forme purement présidentielle comme les Etats-Unis, à forme démocratique prépondérante comme la Suisse, à forme exécutive collective comme la Suède, à forme absolue comme la Russie ou la Turquie.

Nous allons les examiner successivement.

[ÉTATS-UNIS.]

Aux Etats-Unis, les ministres sont les conseillers personnels du président et les rapports qui les unissent au chef de l'Etat sont des rapports d'employés supérieurs à chef suprême. En Angleterre, en France, en Italie, en Belgique, le Cabinet gouverne; aux Etats-Unis, le président a la plénitude de l'Exécutif. Il peut, soit appeler les chefs des départements à délibérer sur les questions pendantes pour peu qu'elles présentent de l'importance, soit ne pas les appeler à délibérer du tout; il a le droit de leur demander leur avis personnel, car il n'existe aucune solidarité (1) entr'eux et il a aussi, s'il le préfère, celui de les former en Conseil de Cabinet (2) et de les mettre en demeure de faire connaître leur opinion collective de vive voix ou par écrit (3). Au reste, quel que soit l'avis qu'ils émettent, il n'est pas lié par leur décision. Il peut être seul de son opinion, être convaincu qu'elle est détestable et cependant il pourra l'appliquer et la mettre à exécution s'il est résolu à le faire (4). Evidemment, les secrétaires en voyant leur avis repoussé et méconnu peuvent, s'ils le veulent, remettre leur démission entre les mains du président, mais ils reculent le plus souvent devant cette détermination aussi

(1) « Il n'y a pas de Conseil des ministres aux Etats-Unis, a dit Bentham, parce que les conseils sont des abris » (de Noailles, *ibid.*).

(2) *Story commentaries*, p. 314 à 317; de Noailles, *Cent ans de République aux Etats-Unis*, passim.

(3) De Chambrun, *ut suprà*. — *Story commentaries*, p. 314 à 317. — Bump, *Notes of constitutional decisions*, p. 246, 256 et 257.

(4) *Attorneys general opinions*, t. X, p. 527.

éclatante que stérile. A quoi les avancerait-elle, en effet? Ferait-elle revenir le chef de l'État sur sa résolution, s'il n'est pas disposé à le faire? Imprimerait-elle une autre direction à sa politique? Aurait-elle pour conséquence de changer les dispositio sdu Congrès à l'égard du président ou réciproquement? Non, en aucune façon ; le chef de l'Etat est libre d'agir comme il l'entend. S'il a pris, la veille, conseil de ses secrétaires, c'est que cela lui a fait plaisir, absolument comme il lui a plu, le lendemain, de mépriser les raisons qu'ils ont pu lui faire entendre. Aussi, dans la pratique, les chefs des départements exécutifs conservent-ils généralement leurs portefeuilles, quelque peu de compte qu'on tienne de leur façon de voir, car ils sont convaincus par l'expérience du passé que leur démission n'aurait aucune influence sur les destinées des affaires publiques, remises constitutionnellement et tout entières à la discrétion du président de l'Union. Il est facile, au surplus, d'étudier, à l'aide d'exemples, le mode de procéder employé par les plus célèbres d'entr'eux : Washington consultait les secrétaires ensemble ou séparément et tenait tel compte qu'il lui plaisait de leurs avis, qu'ils les eussent donné de vive voix ou par écrit.

Jefferson réunissait des Conseils de Cabinet où les décisions se prenaient à la majorité des voix, mais il déclarait que c'était peu conforme à l'esprit de la Constitution, qui n'avait point entendu faire de Directoire exécutif. Du reste, il ne se sentit jamais lié par le vote de ses secrétaires et il ne mit pas en délibéré des affaires importantes comme : l'acquisition de la Louisiane en 1803 et le rejet du traité conclu avec l'Angleterre par Monroë et Pinckney en 1807 (1).

Jackson agissait seul et il ne prévint le ministère de sa détermination de retirer de la Banque nationale les fonds publics qu'après l'avoir arrêté personnellement. Quant au président Tyler, il ne prévint pas ses subordonnés de son second message de *veto* sur la Banque en 1841. Ce manque d'égards provoqua même plusieurs démissions au sein du Cabinet.

Pour le fait propre à Jackson, le sénateur Clay disait au Sénat : « Écoutez, Messieurs, ce que dit le président lui-même dans la communication écrite qu'il a lue à son Cabinet. Le pré-

(1) *Story commentaries*, t. II, p. 316 et 166; *Curtis history*, t. II, p. 409; Benton, *Thirty year's view*, t. I, p. 1.

sident croit devoir communiquer à son Cabinet les CONCLUSIONS DÉFINITIVES auxquelles son esprit s'est arrêté, ainsi que les motifs sur lesquels sont fondées ces conclusions [1]. »

Relativement à l'incident Tyler, le secrétaire du Trésor, Ewing, disait dans sa lettre de démission qu'il n'avait pas même été averti en conversation d'une mesure qui intéressait si spécialement son département ministériel [2].

En 1846-1847, pendant l'expédition des États-Unis contre le Mexique, le président Polk, de l'avis de son Cabinet, décida que les opérations militaires seraient suspendues et un message fut même rédigé dans ce sens; mais Benton qui le désapprouvait, en rédigea un nouveau exprimant des vues opposées. Cette rédaction nouvelle, communiquée aux ministres, ne reçut pas leur agrément et à leur instigation, le secrétaire à la Guerre alla jusqu'à refuser comme inutiles différents corps de volontaires offerts par les gouverneurs d'États. Cette décision ne fit aucune impression sur l'esprit du président qui, passant outre, envoya quand même dix régiments qui ne devaient pas partir [3].

Si les présidents de l'Union se sont passés de l'avis de leur Cabinet quand il leur déplaisait de le leur demander, on en a vu aussi se passer de l'avis du Congrès.

En 1793, Washington, sans consulter qui que ce fût, adressa une proclamation au peuple des États-Unis, interdisant à tous les citoyens de prendre part aux hostilités pendantes entre la France et l'Angleterre et de se départir de la plus stricte neutralité [4]. En 1812, les Américains, n'ayant que 17 navires à opposer à plusieurs centaines, dans leur guerre avec l'Angleterre, il avait été décidé de faire protéger la petite flottile américaine par les forts des côtes, mais Madison, de sa propre autorité, adopta un autre plan. En vertu de ses pouvoirs exécutifs militaires et sans consulter ni le Congrès, ni les secrétaires des départements ministériels, il ordonna de mettre immédiatement en situation de combat les croiseurs de haute mer [5].

En 1833, Jackson fit défendre aux agents du fisc, de dé-

(1) Benton, *Thirty year's view*, t. I, p. 401.
(2) Benton, t. II, p. 354.
(3) Benton, t. II, p. 693.
(4) *Story commentaries*, t. II, p. 372.
(5) Benton, *Thirty year's view*, t. II, p. 145 et 146.

[illegible] Lincoln [illegible] les États-[illegible] lois [illegible] Lincoln [illegible] les [illegible] ans et [illegible]

[illegible] Texas [illegible] États-Unis. [illegible] guerre [illegible] Lincoln [illegible] considération [illegible] refusa sa signature [illegible] avait [illegible] avec le [illegible] Lincoln [illegible] et [illegible] États-Unis, [illegible] la France et l'Angleterre.

[illegible] Lincoln, sans attendre [illegible] des États révoltés, [illegible] armes, et suspendait l'*habeas corpus* [illegible] exclusivement, les [illegible] comme constitutionnel, la [illegible] comme inconstitutionnel. Aussi, sentant le besoin de se justifier, il fit envoyer en 1861, par M. Seward, secrétaire d'État, une note diplomatique à lord Lyons où il exprimait [illegible] semble nécessaire d'établir pour l'information [illegible] gouvernement que d'après la Constitution [illegible] Congrès [illegible] responsabilité ni puissance [illegible] C'est le président qui dispose de [illegible] pouvoirs exécutifs; c'est à lui qu'appartient la [illegible] des agents administratifs, comme le commandement suprême de toutes les forces des États-Unis. Investi d'une autorité aussi étendue, il a le devoir d'étouffer [illegible] et de repousser l'invasion. En conséquence, la Constitution et les lois lui accordent le droit de suspendre l'*habeas corpus*, où, quand et comme il juge opportun de le faire pour le salut du pays menacé par la trahison, l'insurrection et la guerre.

Allant plus loin encore, Lincoln, malgré l'avis de la Cour suprême, nomma des commissions militaires pour remplacer les tribunaux ordinaires, même dans les États restés fidèles [1].

Dans sa lutte avec le Congrès [2], suivant en cela l'exemple de Washington, il en appela directement au peuple qu'il

1. Boston, *ut supra*.
(2) *North American review*, novembre 1880.

prit comme arbitre, et le peuple lui donna raison en l'élisant de nouveau président. Il est vrai qu'à la suite de ces faits, nombre de républicains estimèrent qu'il avait dépassé les limites de ses attributions[1].

Comme en Angleterre, comme en France, les délibérations du Conseil des secrétaires américains, réunis en Conseil de Cabinet restent, de tous points, secrètes et rien ne s'en répand au dehors. Toutefois, on connaît encore, grâce à plusieurs documents qui ont été conservés, la nature des rapports qui existèrent entre certains Cabinets et certains présidents. On connaît, par exemple, la délibération où la politique de neutralité fut décidée en 1793 sous la présidence de Washington, quand la France déclara la guerre à l'Angleterre et à la Hollande. Washington écrivit, en effet, à Thomas Jefferson, qui était secrétaire d'État : « La guerre ayant éclaté entre la France et l'Angleterre, il convient au gouvernement de ce pays, d'employer tous les moyens pour maintenir la plus stricte neutralité. Je vous demande donc de donner à ce sujet toute votre attention, en vue d'adopter, sans délai, les mesures qui seront considérées comme les plus propres à atteindre ce but[2]. » Peu de temps après, le président réunit le Cabinet et lui soumit treize questions. Sur certains points, l'assemblée vota à l'unanimité. Sur d'autres, au contraire, elle se divisa. Washington demanda, alors, à chacun des secrétaires de lui faire connaître son opinion par écrit, et c'est à la suite de cette consultation qu'il proclama le principe de la neutralité de sa nation à l'égard des puissances étrangères, ce fut même la première manifestation de la politique extérieure constante des États-Unis, consacrée depuis d'une façon formelle par le message de 1823 qui renferme la doctrine de Monroë, sur la politique de non-intervention. Si nous sautons de Washington à M. Lincoln nous constaterons que ce dernier ne réunit qu'à de rares intervalles son Cabinet. Quand il faisait appel aux lumières de ce Conseil, son parti, comme nous l'avons déjà vu, était le plus souvent pris. C'est ainsi qu'il agit au sein du Cabinet, lors de la première et de la seconde proclamations d'émancipation. A cette occasion, M. Chase, secrétaire de la Trésorerie, ayant fait remarquer que l'on devrait y introduire, *au moins, une considération morale*, M. Lincoln

(1) De Noailles, t. II, p. 59.
(2) Vie de Georges Washington. — John Marshall, t. V, p. 401 à 404.

y consentit et le chargea de cette rédaction que voici textuellement : « Et sur cet acte considéré sincèrement comme un acte de justice par la Constitution, en vue des nécessités militaires, j'appelle (c'est le président qui parle), le jugement réfléchi de l'humanité et la gracieuse faveur du Dieu tout-puissant. » Voilà la part, part plus que minime, on l'avouera, que prit le Cabinet de Lincoln à l'un des actes politiques les plus importants qui se fussent jamais produits. Mais tout ce que nous avons dit jusqu'ici de l'omnipotence de quelques présidents, n'est rien à côté de celle qu'exerce normalement le président américain sur le terrain des affaires étrangères. En effet, dans les relations de puissance à puissance, le président a une somme de pouvoirs, en vérité, considérable, car il dirige la politique extérieure uniquement d'après ses vues personnelles. Jefferson ne saisissait même pas le Congrès des questions diplomatiques les plus importantes, et on n'a pas perdu le souvenir de cette affaire du *Trent* où Lincoln agit suivant ses seules inspirations. Un exemple plus récent et qui touche directement la France, nous est encore fourni par les précédents. La Chambre des représentants de l'Union, ayant protesté contre l'établissement du nouvel empire du Mexique, le gouvernement français s'émut de ce vote et notre ministre des Affaires étrangères, M. Drouin de Lhuys, fut chargé de demander des explications à M. Seward, secrétaire aux Affaires étrangères; celui-ci répondit que la France n'avait nullement à se préoccuper de l'incident, parce que seul le président des États-Unis avait la direction des affaires intérieures et extérieures.

La République fédérale du Brésil, qui a calqué ses institutions nouvelles sur celles des Etats-Unis, a constitué le Cabinet de son président sur le modèle de celui du président de l'Union, il n'y a donc rien de particulier à en dire, si ce n'est, que la dévolution des pouvoirs, depuis peu réorganisée aux États-Unis, ne semble pas y exister. Aux Etats-Unis, en effet, la dévolution des pouvoirs a été réglée d'une manière précise par un acte du Congrès du 17 janvier 1886 (1) qui a réformé l'acte du 1er mars 1792. Ce texte, confiait au président *pro tempore* du Sénat, l'exercice des pouvoirs présidentiels, à défaut de président et de vice-président. A l'heure actuelle, ces pouvoirs sont dévolus dans l'ordre suivant : 1° au secrétaire

(1) Dareste, *Les constitutions* (Constitut. des États-Unis, aux notes).

d'État; 2° au secrétaire du Trésor; 3° au secrétaire de la Guerre; 4° à l'Attorney général; 5° au *Postmaster* général; 6° au secrétaire de la Marine; 7° au secrétaire de l'Intérieur. Les secrétaires, ainsi appelés à la présidence éventuelle et temporaire, doivent réunir les conditions suivantes : avoir été régulièrement nommés, être constitutionnellement éligibles à la présidence et ne pas être sous le coup d'un *impeachment*. Si le Congrès n'est pas en session, ils sont tenus de le convoquer dans les vingt jours.

[SUISSE.]

Ainsi que nous avons eu lieu de nous en convaincre, le pouvoir exécutif semble bien, en Suisse, comme ailleurs, résider dans ceux qui en sont apparemment chargés. Mais, en fait, il n'en est rien, car le pouvoir exécutif n'est qu'une délégation du pouvoir législatif, agissant d'une manière absorbante mais discrète. En effet, il n'est pas dit ouvertement que les ministres n'ont aucun pouvoir propre, qu'ils n'ont qu'un pouvoir délégué. Non, il n'est en rien question de ces choses, mais partout il est dit : La Confédération a tels droits, et ces droits sont exercés par le Conseil fédéral qui, à son tour, divise la besogne entre chaque ministre (1).

De cette façon, à l'opposé de ce qui se passe partout ailleurs, où le Conseil des ministres n'a d'existence que par les ministres qui le composent (2) et encore quand cette existence lui est constitutionnellement reconnue, en Suisse c'est le Conseil des ministres qui donne la vie aux titulaires de tous les départements puisqu'aucune parcelle du pouvoir ne leur est personnellement dévolue.

Le Conseil fédéral est, d'ailleurs, défini par la Constitution suisse : une autorité directoriale et exécutive supérieure de la Confédération. Ses membres sont nommés pour trois ans par l'Assemblée fédérale au début de l'ouverture de sa session, c'est-à-dire dans les premiers jours de décembre. Tous

(1) Art. 95. Adams et Cunningham, avec notes de Loumyer et Ruchonnet : *La confédération Suisse.*

(2) La même observation peut s'appliquer à l'État libre d'Orange où le président, nommé pour cinq ans, est assisté d'un conseil exécutif dont font partie le *Landrost* de Bloemfontein, le secrétaire du gouvernement et trois membres élus par le *Volksraad* (Constitution du 8 mai 1879).

[illegible] sont aussi éligi-
[illegible] au Conseil plus
[illegible] même canton. C'est une mesure
[illegible] et l'empiétement d'un
[illegible] peut avoir pour ré-
[illegible] sont. On le conçoit
[illegible] fournissent le plus grand
[illegible] Conseil fédéral. Une tradition qui
[illegible] Berne, Zurich, Saint-Gall,
[illegible] protestants, possédas-
[illegible] dernier conseiller
[illegible] Genève, Vaud ou Neuf-
[illegible] Depuis, cette coutume
[illegible] actuellement.
[illegible] Soleure, Neuchâtel et
[illegible] fédéral. La Suisse ro-
[illegible] certain.

[illegible] usage presque constant de
[illegible] parmi les députés de
[illegible] ainsi d'une façon plus
[illegible] marqué par les électeurs.
[illegible] peuvent être réélus à l'ex-
[illegible] et en fait ils sont souvent
[illegible] malgré les divergences
[illegible] qui règnent entre eux et entre
[illegible] Il y a eu, d'ailleurs, que
[illegible] prêts à accepter de rester en
[illegible] nommés.

[illegible] actuelle du Conseil fédéral appartient à la
[illegible] cette même majorité existe aussi dans l'Assemblée
[illegible] Mais jusqu'en 1888 il y avait des conseillers de
[illegible] distinctes car à côté d[illegible] et de modérés, on
[illegible] des catholiques et des vieux catholiques. Le parti ca-
[illegible] de droite a, de son côté, fait connaître son dé-
[illegible] représenté prochainement au Conseil fédéral et
[illegible] par l'être. Puis, avec cette tradition qui
[illegible] réélire les mêmes conseillers fédéraux, il est arrivé
[illegible] fréquemment que des conseillers élus au début
d'une législature, grâce à l'appui de leur parti, continuent
encore à le demeurer quand ce parti n'a plus qu'une ombre
de [illegible] politique. C'est seulement lorsque les membres
[illegible] viennent à disparaître, que les candidats du parti

qui a la majorité dans les Chambres leur succèdent au Conseil fédéral. Un conseiller du centre étant venu à mourir fut ainsi remplacé par un conseiller radical pris dans le même canton, celui de Zurich.

Et pourquoi en Suisse, le Conseil fédéral n'est-il pas intégralement changé, quand un parti arrive en majorité, et quoiqu'il ait l'élection en main? Pour deux raisons : la première, c'est que l'Assemblée fédérale préfère plutôt avoir à la tête de la nation des administrateurs distingués que des hommes de parti; la seconde, que le peuple suisse possède à sa disposition une arme qui lui donne le dernier mot, quand il en veut user, même vis-à-vis du Conseil fédéral, c'est le *referendum*. En conséquence de ce qui précède, lorsque le vice-président de la Confédération est, suivant l'usage, porté à la présidence, les conservateurs, les démocrates et les radicaux lui donnent parfaitement leur voix quelle que soit sa nuance.

Les parents et alliés en ligne directe, les parents et alliés en ligne collatérale jusqu'au degré de cousins-germains inclusivement, de même que les beaux-frères, maris de sœurs, ne peuvent siéger en même temps au Conseil fédéral. Les mêmes degrés de parenté ne peuvent exister, non plus, entre un membre du Conseil et le chancelier, son substitut, l'archiviste et le registrateur, ni entre un membre du Conseil et le secrétaire de son département ou les hauts fonctionnaires fédéraux subordonnés à son administration. Il n'est pas non plus admis que le Conseil nomme secrétaires de département ou hauts fonctionnaires, des personnes qui se trouvent entr'elles, dans des rapports de parenté étroite. Un membre du Conseil, ou un haut fonctionnaire qui, en se mariant, contracte des rapports de parenté prohibés, doit résigner sa place sur l'heure. Un membre du Conseil ne peut non plus, pendant la durée de ses fonctions, remplir aucun autre emploi fédéral ou cantonal, ni exercer une profession, ni la faire exercer par d'autres personnes. Les membres du Conseil fédéral étant renouvelés intégralement après chaque renouvellement du Conseil national, si des vacances se produisent, dans l'intervalle des trois ans, il y est pourvu à la première session de l'Assemblée fédérale; mais les membres ainsi élus, achèvent uniquement le mandat de ceux qu'ils remplacent.

Examinons maintenant comment fonctionne le Conseil fédéral. Composé de sept membres, chacun d'eux est tenu de

prendre la direction effective d'un des départements ministériels (1). Ils n'ont donc, en fait, qu'à se les partager entre eux. Ajoutons que ces départements portaient autrefois le nom de *Dicastères*, et que le departement des Affaires militaires est presque toujours dévolu à un civil.

À côté des membres du Conseil se trouvent placés des secrétaires de département, c'est-à-dire des fonctionnaires chargés de remplacer les titulaires des portefeuilles, quand besoin en est, mais surtout de diriger les services.

Les décisions émanées de chacun des départements ne sont pas rendues au nom du ministre spécial dans le département duquel elles rentrent; elles ne le sont pas davantage au nom du président ou de la Confédération, elles le sont au nom du Conseil fédéral.

Quelles sont, maintenant, les attributions législatives du Conseil fédéral? Elles sont des plus modestes mais rigoureusement déterminées par les lois. En effet, si les membres du Conseil fédéral ont tous entrée dans le Conseil national et dans le Conseil des États qui forment l'Assemblée fédérale, ils n'y ont que voix consultative, et peuvent simplement y faire des propositions sur les projets en cours de délibération. Ils ont aussi entrée, mais seulement quand ils y sont appelés, dans les commissions des Conseils. En un mot, ils peuvent prendre part aux travaux et aux débats législatifs, mais il leur est interdit de participer aux votes.

On a, quelquefois, vu au sein du Conseil national ou du Conseil des États, deux membres du Conseil fédéral, d'avis opposé, se livrer vis-à-vis l'un de l'autre à des discussions d'un caractère fort vif, ce qui ne saurait avoir lieu ni dans un État absolu, ni dans aucun gouvernement parlementaire, mais pour être juste, il convient d'ajouter que ces débats publics entre membres du Conseil fédéral sont excessivement rares et que le plus souvent, ayant échangé, au préalable, leurs opinions contradictoires pendant les séances du Conseil fédéral, ils se bornent à défendre les propositions relevant de leur département ou les décisions arrêtées à la majorité.

En ce qui touche l'exécutif, le Conseil fédéral a des attributions déterminées plus minutieusement encore, par la Constitution (2). Sa mission est de diriger les affaires fédérales

(1) Art. 18 20 et suiv.

(2) Art. 23 à 29 de l'arrêté de 1878. — Voir plus loin, les affaires ressortissant à chaque département.

conformément aux lois, arrêtés et règlements; de veiller à l'observation de la constitution, des lois, des arrêtés de la Confédération et des prescriptions des concordats fédéraux; de prendre, *proprio motu*, ou sur plainte formulée, les mesures nécessaires pour les faire observer quand le recours n'est pas du ressort du tribunal fédéral; de veiller à la garantie des constitutions cantonales, de présenter des projets de lois ou d'arrêtés à l'Assemblée fédérale et de donner son préavis sur les projets qui lui sont soumis par elle ou par les cantons; de pourvoir à l'exécution des lois et décisions de l'Assemblée fédérale, des jugements du tribunal fédéral et des transactions ou des sentences arbitrales sur différends entre cantons; de veiller à ce que rien de contraire au pacte fédéral, ne soit inscrit dans les constitutions cantonales, de faire les nominations qui ne sont attribuées ni à l'Assemblée fédérale, ni au tribunal fédéral, ni à toute autre autorité; d'examiner les traités des cantons entre eux ou avec l'étranger et de les approuver s'il y a lieu; de s'occuper des relations étrangères; de veiller à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance et de sa neutralité; de veiller à la sûreté intérieure, au maintien de la tranquillité et de l'ordre; en cas d'urgence, et si l'Assemblée fédérale n'est pas réunie, de lever les troupes nécessaires et d'en disposer, à charge de convoquer immédiatement l'Assemblée lorsque le nombre des troupes levées dépasse deux mille hommes, ou si elles restent sur pied au delà de trois semaines; de diriger tout ce qui a rapport au service militaire fédéral, ainsi que toutes les autres branches de l'administration qui appartiennent à la Confédération; d'examiner les lois et ordonnances des cantons qui doivent être soumises à son approbation; d'exercer sa surveillance sur les branches de l'administration qui sont placées sous le contrôle cantonal; d'administrer les finances de la Confédération; de proposer le budget et rendre compte des recettes et des dépenses; de surveiller la gestion de tous les fonctionnaires et employés de l'administration fédérale; de rendre compte de sa gestion propre à l'Assemblée fédérale, à chaque session ordinaire; de lui présenter un rapport sur la situation intérieure et extérieure en lui recommandant les mesures qu'il croit utiles à l'accroissement de la prospérité commune; de faire enfin des rapports spéciaux lorsque l'Assemblée fédérale ou une de ses sections le demande.

La Constitution n'accordant au Conseil fédéral que le droit

de nomination des fonctionnaires dont l'Assemblée fédérale, le tribunal fédéral ou les autres autorités, même simplement cantonales, ne se sont pas réservé la nomination, il en résulte que ce Conseil n'a qu'un droit fort peu étendu à exercer. Il est même destitué de toute action vis-à-vis des hauts fonctionnaires puisque l'Assemblée fédérale s'est attribuée le choix du général en chef de l'armée fédérale, du chancelier [1], et des membres du tribunal fédéral.

C'est donc plutôt en matière de relations extérieures que le Conseil fédéral jouit d'une réelle somme de pouvoirs, son indépendance sur ces objets naissant de ce fait que les pouvoirs législatifs et cantonaux s'en désintéressent.

Quant aux questions intérieures, ses droits sont étroitement limités par ceux des autorités propres à chaque canton; c'est ainsi qu'il est absolument désarmé vis-à-vis des gouvernements cantonaux quand il a à faire respecter une de ses décisions. Obligé, alors, de recourir à des moyens détournés, la Constitution ne lui en fournissant que peu ou pas de directs, le Conseil fédéral envoie, dans les cas graves, un commissaire fédéral muni de ses pouvoirs; mais, si ce représentant réussit quelquefois à rétablir les principes d'accord et d'autorité, souvent aussi, il échoue. Alors, c'est seulement par l'emploi d'un procédé comminatoire, par la menace d'imposer au canton insubordonné, des garnisaires, autrement dit un bataillon de troupe pris dans un autre canton et dont l'entretien sera payé par le canton réfractaire, que le gouvernement de ce canton finira par céder. Le fait s'est déjà passé dans le canton du Tessin. Que si ce moyen n'est pas couronné de succès, mais le plus généralement il réussit, le Conseil fédéral peut encore employer le procédé suivant : retrancher au canton, qui s'est mis en état de rébellion contre les lois, les subsides qui lui sont servis pour différentes causes, au titre fédéral.

Quand le Conseil fédéral se trouve en présence de réfractaires à l'impôt et aux redevances dues à la Confédération, il n'a entre les mains qu'une seule arme : la menace d'un procès devant un jury fédéral *ad hoc*. Comme la constitution de ce jury entraîne des frais considérables, les réfractaires cèdent le plus souvent.

En dehors de ses attributions exécutives, le Conseil fédéral

(1) Arrêté du 21 août 1878, art. 9 à 11.

exerce des attributions contentieuses sur toutes les matières qui ne sont pas de la compétence spéciale du tribunal fédéral et à cet égard il se rapproche de notre Conseil d'Etat; les recours formés contre les décisions administratives du Conseil fédéral sont portés devant l'Assemblée fédérale.

Le chancelier de la Confédération assiste aux séances du Conseil fédéral. Il est adjoint au chef du département de l'Intérieur, et est, en outre, chargé de la publication des lois, des ordonnances, et des arrêtés des autorités fédérales.

Quoique formant un véritable Conseil des ministres, le Conseil fédéral est assujetti à des règles spéciales (1) qui n'existent pour aucun autre Conseil exécutif. Il lui est prescrit de ne délibérer que s'il y a au moins quatre membres présents dans son sein, c'est-à-dire la moitié plus un. Cette disposition, quoique toute de défiance, est fort sage en elle-même et elle gagnerait à être appliquée dans tous les Etats, certains Conseils des ministres étant trop souvent enclins à prendre une délibération, quel que soit d'ailleurs le nombre de leurs membres présents. Le Conseil fédéral ne peut également arrêter de décision qu'à la majorité des membres qui l'ont discutée; c'est-à-dire que si la présence de quatre membres, au moins, est nécessaire pour délibérer, il faut encore l'avis uniforme de trois membres pour procurer à une décision, sa validité. De même pour rapporter une décision précédente, il faut une majorité de quatre membres au moins. Un procès-verbal des séances est tenu à jour et tout membre du Conseil peut y faire inscrire qu'il n'a pas voté tel arrêté pris par le Conseil. Mais la disposition la plus originale de la Constitution est, sans contredit, celle où il est dit que le Conseil fédéral et ses départements, ont le droit d'appeler dans leur sein des experts à l'occasion de questions spéciales. Il est vrai qu'une ordonnance de 1881, rendue dans le Grand-Duché de Bade, a été plus loin encore, puisqu'elle a autorisé le Cabinet à faire figurer à ses séances certains hauts fonctionnaires, lors des discussions rentrant dans leurs services. En dépit de leur singularité apparente, on ne saurait trop s'associer à de semblables tendances. Les Conseils des ministres sont généralement portés à croire que le seuil de leur lieu de délibérations ne

(1) Règlements intérieurs des 9 juillet 1850 et 20 février 1866. Loi du 21 décembre 1849. Arrêtés fédéraux de 1878. Remaniement des divers départements (1888).

doit être franchi que par eux seuls. Cependant, il y a des cas où il serait nécessaire, aux membres du gouvernement de s'éclairer sur place et sur-le-champ. Pourquoi les grands États ne s'approprieraient-ils pas la proposition si nettement formulée par la Constitution suisse? Pourquoi les ministres ne seraient-ils pas légalement autorisés à faire appel au concours des personnes capables de les éclairer sur certaines matières? En ne prenant de délibération qu'après le départ de ces personnages, le secret des discussions et des décisions serait aussi bien gardé que si les ministres n'avaient cessé de siéger seuls durant toute la tenue d'une séance.

De même que le Conseil fédéral est un Conseil des ministres d'une espèce unique, de même le président de la Confédération suisse occupe une situation toute particulière parmi les chefs d'États républicains de l'ancien et du nouveau continent. Et d'abord est-ce bien un chef d'État?

Dans toutes les puissances républicaines, le président a des attributions déterminées plus ou moins étendues mais bien distinctes de celles des ministres, qu'en vertu de la fiction constitutionnelle ou en réalité, il a le droit de nommer et de révoquer. Non seulement, par exemple, les présidents du Brésil, des Etats-Unis et de toutes les républiques fédératives du nouveau monde, président aux solennités nationales, mais ils disposent de la force armée, négocient les traités, nomment à tous les emplois civils et militaires, sauf quelques-uns. Ils peuvent exercer vis-à-vis des Chambres certaines mesures; ils ont le droit de grâce. Aux États-Unis, spécialement, le président nomme les ambassadeurs, après avis du Sénat, et ceux des nations étrangères sont accrédités auprès de lui. Et si pas plus que les ministres, il n'a entrée dans les Chambres, il a, en définitive, aux traités près que le Sénat seul ratifie, les pouvoirs d'un souverain.

Bien différente est la situation du président de la Confédération suisse; il ne dispose, en rien, de la force armée; il n'a le pouvoir ni de négocier, ni de ratifier les traités; il ne nomme à aucun emploi civil ou militaire; il ne signe pas en son nom personnel, mais au nom du Conseil fédéral; il n'a sur les Chambres aucune espèce d'action, car bien au contraire, elles exercent sur lui leur influence, il n'a pas le droit de grâce, car ce droit est remis aux Assemblées.

Quelles attributions lui reste-t-il donc? Élu pour une année par l'Assemblée fédérale, c'est-à-dire par les deux Chambres;

le Conseil des Etats ou Sénat fédéral et le Conseil national ou Chambre des députés, réunis en assemblée générale, il préside simplement le Cabinet ministériel : le Conseil fédéral. Il reçoit les représentants des puissances étrangères, il occupe la première place dans les solennités officielles. Et si la somme de ses pouvoirs est des plus restreinte, la démocratie suisse n'a voulu, sous aucun prétexte, qu'il l'augmentât. En effet, de crainte que le président, une fois élu, ne conquît quelque influence sur ses collègues, la Constitution prend la précaution de décider que le président sortant de charge ne peut être réélu président ou vice-président l'année suivante. Cette disposition s'étend, et assurément dans le même esprit, jusqu'au vice-président, qui ne peut être réélu deux années de suite dans cette fonction, quoiqu'il puisse, la seconde année, être nommé président.

Puis la Constitution, allant plus loin encore et voulant témoigner au président et au vice-président de la Confédération suisse, que leur situation tout éphémère ne doit pas compenser par son éclat ce qui lui manque en durée et en puissance, la constitution, dans sa rigidité, oblige ces deux hauts personnages à s'astreindre à une besogne personnelle, déterminée et contrôlée. Comme à tout autre membre du Conseil fédéral, elle leur crée le devoir d'expédier les affaires d'un département, et pour les empêcher de se soustraire à cette obligation individuelle, le nombre des portefeuilles ministériels est étroitement calqué sur le nombre même des membres du Conseil fédéral, le président et le vice-président y compris. La seule marque de prépondérance sur les autres ministres qui ait été dévolue au président de la Confédération consiste en ceci, c'est que, chargé de la répartition des affaires entre chacun des départements et revêtu d'un pouvoir de contrôle, il a pour mission de veiller au règlement des solutions à intervenir. L'influence du président de la Confédération suisse, quand il en exerce quelqu'une, provient donc uniquement de l'ascendant qu'il a pu prendre sur ses collègues du Conseil fédéral et nullement des dispositions constitutionnelles qui, au contraire, combattent toute extension de son autorité.

Comme on le voit, en Suisse, le principe de la séparation des droits reçoit de formelles atteintes, et l'élément exécutif est, à tout instant, totalement subordonné à l'élément législatif. Le président n'y a plus, comme aux Etats-Unis, une

[illegible] est formulée dans [illegible]

[illegible] rapportées devant le roi [illegible] présents du Conseil doivent [illegible] agenda pour être insérées [illegible] *[illegible]* de leurs conseils [illegible] prendre la décision.

[illegible] attente, que la décision [illegible] la loi fondamentale du [illegible] les membres du Conseil [illegible] *tenus de faire des* [illegible] *Celui qui* [illegible] *opinion* [illegible]

consulter le Conseil des ministres. Ce Conseil est composé de dix membres et le roi ne peut prendre de décision qu'autant qu'il y a au moins trois membres présents sans compter le ministre rapporteur. Quand les affaires à traiter ont une gravité exceptionnelle, le Conseil doit être au complet et les avis des ministres consignés au procès-verbal les rendent responsables dans la mesure même de cet avis. Ajoutons que les ministres, qui, par mégarde, omettent de protester par écrit, voient leur responsabilité aussi profondément engagée que celle des ministres qui s'abstiennent intentionnellement[1]. Dans ce cas, ainsi qu'on l'a dit avec à propos, les ministres suédois « sont responsables aussi bien de leurs avis que de leur silence. » Cette responsabilité de nature si originale qui incombe aux ministres suédois donne naissance aux conséquences suivantes : quand le roi s'absente, soit pour se placer à la tête de l'armée, soit pour visiter des provinces éloignées, soit pour se rendre en Norvège, trois ministres présidés par l'un d'eux restent pour traiter les affaires qu'il leur délègue, et comme il y a toujours un certain nombre d'affaires urgentes à décider, il se fait accompagner par un certain nombre d'autres ministres. Ses pouvoirs cessant dès qu'il a quitté la Suède ou la Norvège, il peut voyager à l'étranger sans être suivi d'aucun cortège exécutif.

En ce qui concerne la Norvège, une autre particularité est à signaler. Le Conseil d'État ou des ministres se compose de deux ministres d'État et de huit conseillers d'État, mais une partie de ce ministère, un ministre d'État et deux conseillers d'État (et encore ces derniers changent-ils tous les ans), résident à Stockholm auprès du roi. Les autres ministres, chacun, chef d'un département ministériel, restent en Norvège et forment avec l'autre ministre d'État ce qu'on appelle la Régence. Sa résidence est à Christiania[2].

La constitution du Danemark qui appartient comme les deux précédentes à la famille des constitutions scandinaves dit aussi expressément que le roi gouverne avec ses ministres dans certains cas donnés. Chaque ministre exprime alors son vote qui est consigné au procès-verbal, et la décision une fois prise à la majorité, le roi décide s'il donne son approbation immédiate.

(1) V. aussi Dr Elis Sidenblath, *Le royaume de Suède*.
(2) V. aussi Leclerc, *Le Parlement norvégien*, *Bull. soc. législ. comp.*, 1876.

RUSSIE.

Il n'existe pas à proprement parler de Conseil (*Sovêt*) des ministres (1) en Russie, car outre qu'il n'existe entre eux aucun lien, aucune direction ne leur est imprimée par un collègue d'un rang supérieur. Les ministres se réunissent bien à certains jours, mais pour former un simple Comité (*Komitet ministrof*). De ce Comité, font partie avec eux, le procureur du Saint-Synode, véritable ministre des affaires ecclésiastiques, des chefs de section de la chancellerie, des présidents des divers départements du Conseil de l'Empire, le directeur des Haras, des grands-ducs. Un président du Comité des ministres est bien désigné par l'empereur, mais il n'est pas toujours ministre. Puis, chose digne de remarque, ce haut fonctionnaire n'a pas dans la capitale de résidence officielle pour recevoir. Il a seulement une villa à la campagne.

Le Comité des ministres n'a donc pas l'importance qu'il pourrait avoir. Aussi, au lieu de discuter devant lui nombre de questions rentrant dans ses attributions, les ministres se contentent-ils de présenter isolément leurs rapports (*doklad*) au chef de l'État. Mais cette méthode a, paraît-il, à plusieurs reprises, présenté de sérieux inconvénients, car les questions ainsi traitées restaient pour les autres ministres intéressés, à l'état d'inconnues. M. Leroy-Beaulieu fait même remarquer qu'avec un pareil système, le ministre des Finances peut n'être averti qu'après coup des projets de dépenses de ses collègues de l'Intérieur ou de la Justice, et que le ministre de la Guerre en arrive à ignorer si la politique du ministre des Affaires étrangères est pacifique ou belliqueuse. De graves discordes intestines, ajoute-t-il, se sont élevées à ce sujet, entre des hommes d'État russes, très en vue.

Il a aussi été question de substituer au Comité, un Cabinet d'une nature spéciale, en établissant une espèce de solidarité ministérielle, en investissant l'un des ministres des fonctions de premier ministre et en rendant ce Conseil solidairement responsable devant le souverain. Ce projet n'a pas encore reçu de consécration. Peut-être a-t-on hésité devant les résultats

(1) A. Leroy-Beaulieu, *L'Empire des tsars et les Russes. Revue des Deux-Mondes; Les hommes d'État russe contemporains* (1er, 15 oct., 1er, 15 nov., 1er déc. 1880, 15 févr. 1881).

probables de l'innovation et en particulier devant celui-ci : la nomination d'un premier ministre, président du Conseil. Les tsars n'ont jamais eu, en effet, de premiers ministres et le chancelier de l'empire de Russie n'est en rien comparable au chancelier de l'empire d'Allemagne. Il n'en a ni les charges, ni les prérogatives, ni, en un mot, les fonctions, car il n'est point supérieur aux autres ministres. La politique étrangère est son seul domaine.

Comme on le voit, la constitution d'un Cabinet digne de ce nom, c'est-à-dire ayant les caractères requis de tout Cabinet : l'homogénéité, un président et un programme, n'a jamais été pratiquement agitée. On s'est seulement demandé s'il ne serait pas préférable pour le bien de la nation russe et le repos du Tsar lui-même, envers qui on ne peut que professer des sentiments d'une sympathie profonde et patriotique, on s'est seulement demandé, disons-nous, et cela sans même songer à appliquer les règles d'une constitution, s'il ne conviendrait pas d'instituer, dans le vaste Empire, un Cabinet dont le président choisi par l'Empereur, désignerait à son tour et à son choix tous les ministres. De cette façon, certaines responsabilités seraient plus nettement déterminées et le Tsar déchargé d'une part du gouvernement actif, ne verrait plus remonter jusqu'à lui les immenses responsabilités qu'il assume tout entières alors même qu'il est resté étranger aux mesures appliquées par certains chefs d'administration.

[TURQUIE.]

Le Cabinet ottoman a, à sa tête, deux personnages dont relèvent tous les autres; le *grand-vizir* et le *mufti* ou *Cheikh-ul-Islam*.

Le grand-vizir est le délégué et le représentant du sultan dans l'ordre civil et politique.

Dépositaire des sceaux de l'empire, il est le chef suprême, et pour ainsi dire, unique de l'administration, car les autres ministres sont ses subordonnés. Il en résulte que tout ce qui est présenté à la sanction du sultan passe par son intermédiaire, que rien n'est décidé qui ne soit auparavant proposé par lui, que rien n'est exécuté qui ne soit exécuté par son ordre. Ses pouvoirs de grand-vizir lui sont, d'ailleurs, conférés par un Hatti-chérif que le sultan lui adresse lorsqu'il l'élève au vizi-

[illegible]

[illegible] *Décret* [illegible]

[illegible] *Kouang-siu* [illegible]

[illegible] Constitution, toutes [illegible]

[illegible] Conseil [illegible]

[illegible]

CHAPITRE IV.

ATTRIBUTIONS DES MINISTRES.

§ I.

ATTRIBUTIONS RESPECTIVES DES MINISTRES ET DES CHAMBRES EN CERTAINES MATIÈRES.

Afin de mettre la loi en pratique, un chef d'État a le droit et le devoir de faire des règlements qui sont exécutoires comme la loi elle-même. Ces actes, on le sait, portent le nom d'ordonnances ou de décrets. Ils sont rendus sur le rapport des ministres, chacun dans la sphère de sa compétence, et sont tous contresignés par eux; quelques-uns sont rendus en Conseil des ministres ou en Conseil d'État. Mais, il est nécessaire de le faire remarquer, de nombreuses exceptions à ce principe se sont fait jour dans tous les pays. On a vu, tantôt le pouvoir législatif s'arroger les attributions de l'Exécutif, et tantôt ce dernier pouvoir s'investir, de lui-même, de fonctions législatives. Un mot à ce sujet ne sera pas inutile.

En France, sous le premier Empire, beaucoup de décrets impériaux ont empiété sur le domaine législatif. Depuis on a souvent et judiciairement discuté la question de savoir jusqu'à quel point les décrets dont il s'agit devaient être appliqués par les tribunaux et ce système a prévalu en jurisprudence, que les décrets doivent être considérés comme inattaquables

quand ils ont été insérés au *Bulletin des lois*. On essaie de justifier cette solution par le raisonnement suivant : « la Constitution de l'an VIII instituait, dit-on, une autorité : le Sénat, qui avait pour mission d'annuler sur la demande des tribunaux les actes inconstitutionnels du chef de l'État. Le Sénat ayant gardé le silence, les décrets impériaux ont été, par suite, validés. »

Le droit de rendre des décrets est donc l'attribution la plus considérable du pouvoir exécutif et Rossi fait observer, avec raison, que plusieurs branches de l'administration publique, en France, ont été organisées au moyen de décrets. Ainsi : l'Instruction publique et le Conseil d'État.

Mais l'extension illégale de ce droit a été parfois suivie de conséquences graves et les ordonnances de 1830 furent, on s'en souvient, la cause de la Révolution. De nos jours même, ainsi que nous le disions ci-dessus, le pouvoir exécutif de certains États de l'Europe, a conservé quelques tendances à exagérer la faculté qui lui est constitutionnellement laissée (1). Il est vrai que dans quelques nations parlementaires, et cela en dehors des matières qui doivent faire l'objet d'un décret, le pouvoir législatif s'est, de son côté, réservé (2) des droits légitimes, sur des questions qui ne peuvent être résolues que par lui. C'est ainsi qu'en France, particulièrement, l'autorité législative s'est réservé de fixer les circonscriptions du territoire dans lesquelles les autorités locales doivent exercer leurs fonctions; d'imposer au pays des contributions et d'autoriser l'affectation de ces produits aux dépenses publiques; de déterminer les conditions dans lesquelles chacun doit contribuer à la défense du pays, c'est-à-dire de fixer les éléments du contingent; de voter la guerre; d'approuver les traités internationaux; d'imposer les obligations qui grèvent les propriétés; d'établir des peines contre ceux qui enfreignent les lois. Un des principes qui précèdent est même rappelé d'une façon expresse, depuis 1816, dans la loi annuelle des finances. « Toutes contributions directes ou indirectes, autres que celles autorisées par la présente loi, à quelque titre et sous quelque dénomination qu'elles se perçoivent, sont formellement interdites, à peine contre les autorités qui les

(1) En Allemagne, en Italie, etc. Midosi, *Annuaire de la soc. de législation comp.*, 1874, p. 382 (Constitution du Portugal).

(2) Aucoc, *Conférences sur le droit administratif*, t. I.

ordonneraient, contre les employés qui confectionneraient les rôles et tarifs, et ceux qui en feraient le recouvrement d'être poursuivis comme concussionnaires, sans préjudice de l'action en répétition pendant trois ans, contre tous receveurs, percepteurs, etc. »

L'Angleterre a été, dans cette voie, plus loin encore que la France. Non contente de donner au pouvoir législatif les attributions que nous venons d'indiquer, elle les a étendues à des matières qui, presque partout ailleurs, relèvent du domaine du décret, au moyen de *bills privés* ou de règlements. Ainsi, les *chartes* et *corporations*, c'est-à-dire les déclarations d'établissement d'utilité publique ou même seulement de personnalité civile (sauf les compagnies commerciales et les sociétés de secours mutuels qui obtiennent cette qualité devant le *Registrar*), *la tutelle en matière communale dans les cities et les towns* (pavage, éclairage, police, balayage, extension des limites, améliorations diverses); *la construction ou la réparation des marchés publics; les tribunaux locaux, les constitutions de magistrats ou de fonctionnaires rétribués au lieu de non-rétribués : ce qui touche aux propriétés communales, à la construction et à la réparation des églises ou des chapelles, les cimetières, la constitution d'une police, les distributions d'eau, les autorisations de plaider et d'ester en justice.*

Les affaires relatives aux comtés (*Shire-Halls* (hôtels de comté), tribunaux de comté, prisons et taxes de comté);

Les *brevets d'invention*, l'*éclairage au gaz;*

La mainmorte (biens de la Couronne, des églises, corporations, fondations, tenues en fidéicommis dans un but charitable);

L'*assistance publique* (la taxe des pauvres, en tant qu'il s'agit de modifier la loi, car une administration spéciale est chargée de l'exécution des lois en vigueur);

L'entretien et l'emploi des pauvres secourus;

Les clôtures, les drainages et autres améliorations du sol;

Les chemins de fer et les tramways;

Les routes (*turnpik or other public carriage roads*) (ce qui exclut les sentiers et les chemins purement ruraux);

La voirie urbaine : rues, quais et égouts;

Les tunnels, les viaducs, les aqueducs, les ponts, les tranchées;

La navigation, la pêche, les bacs, les canaux;

Les ports et havres, les jetées, les docks ou magasins

publics, les réservoirs, les ponts, les tranchées, les passages souterrains;

La prolongation des lettres patentes, les autorisations de se remarier après un divorce, etc. (1).

Voilà ce qui se passe en Angleterre, mais les Chambres de Suisse et de Suède et Norvège ont fait et font encore de fréquentes incursions législatives dans le domaine de l'Exécutif (2) et l'on peut même dire que partout où le silence de la loi laissait la porte ouverte aux prétentions des deux pouvoirs, ils ne se sont fait faute ni l'un ni l'autre de revendiquer des droits présumés.

C'est ainsi que, dans l'incertitude où les lois constitutionnelles avaient laissé le point de savoir à qui appartenait le droit de déclarer l'état de siège, la Chambre des députés française a adopté une proposition qui, depuis, est devenue la loi du 3 avril 1878 et aux termes de laquelle l'état de siège ne peut être proclamé que par un vote de la Chambre. Même en cas de dissolution de la Chambre des députés et jusqu'après les élections, le chef de l'Etat ne peut rendre une semblable décision et il n'y a plus, en fait, que deux cas où le président puisse déclarer l'état de siège et encore avec le concours du Conseil des ministres, c'est quand les Chambres sont ajournées; mais alors elles se réunissent de plein droit deux jours après et quand, dans l'hypothèse d'une guerre étrangère, certaines portions du territoire sont menacées par l'ennemi. Mais faut-il encore pour que cette dernière disposition sorte son entier effet que la Chambre soit dissoute à ce moment et c'est alors une obligation étroite pour le gouvernement de réunir le Parlement à bref délai.

Un autre droit important que les Chambres se sont réservé en France et aussi dans les Pays-Bas, c'est le droit d'amnistie. Dans ces pays, le chef de l'État n'a que le droit de grâce. La grâce, évidemment, est déjà une mesure de haute clémence,

(1) Naturellement, cette énumération est plutôt énonciative que limitative. Nous avons *souligné* spécialement les matières qui rentrent dans la première classe, c'est-à-dire qui sont traitées par le Parlement sur la proposition des autorités locales. La seconde classe renferme les mesures dont le vote est demandé par des compagnies ou par des particuliers. — De Franqueville, *Le gouvernement et le Parlement britanniques*; Rudolf Gneist, *op. cit.*; Maurice Block, *Dict. de l'administration française*; Dareste, Demombynes, *op. cit.*

(2) Constitution suisse — *Almquist, Sidenblath*, *op. cit.* — Leclerc, *Le Parlement norvégien.*

mais l'amnistie, tout en ayant le même caractère, a des effets bien plus étendus; elle s'applique, en effet, soit à l'action publique, soit au droit d'exécution, tandis que la grâce ne s'applique qu'au droit d'exécution des peines matérielles. L'amnistie efface le jugement et la condamnation qu'il contenait, elle est, conformément à l'origine grecque de son nom, la mise en oubli des faits; la grâce laisse subsister la condamnation. L'amnistie relève de toutes les incapacités, la grâce les laisse subsister à moins qu'il n'y ait eu réhabilitation. L'amnistie est une mesure collective, et s'exerce sur les faits plutôt que sur les personnes, la grâce est une faveur individuelle.

On comprendra que nous n'insistions pas davantage sur l'examen des caractères distinctifs de la grâce et de l'amnistie. Tout au plus nous sera-t-il permis de reproduire les réserves faites à l'égard du système en vigueur, même dans plusieurs gouvernements libéraux, et de l'usage qui s'est perpétué, de laisser à certains chefs d'État parlementaires la plénitude du droit d'amnistie. C'est, a-t-on dit, un privilège assez beau et assez grand pour un homme, quelque haut placé qu'il soit, de pouvoir décider en dernier ressort de la vie d'un de ses semblables, sans qu'il soit besoin d'y ajouter encore un autre droit : le droit d'amnistie; ce droit suprême doit être réservé au pouvoir législatif; il ne peut être dispensé qu'au nom de la nation. L'accorder à un seul homme, c'est trop présumer de ses forces, c'est le placer, peut-être, entre l'amitié, l'intérêt et le devoir. Ce droit ne peut être que l'attribut d'un chef absolu et irresponsable, il ne peut demeurer celui d'un chef d'Etat parlementaire. La théorie de M. de Richelieu, qui soutenait en 1815 que, pour toutes les parties de son pouvoir dont il ne s'était pas dessaisi par la Charte, le roi régnait comme Henri IV, Louis XIV et Louis XVI, et qu'il avait, par suite, le droit d'amnistie, ne serait plus recevable à l'heure qu'il est [1]; enfin, les mêmes polémistes ajoutent que le droit de grâce lui-même sera peut-être, un jour, comme cela se pratique déjà en Suisse, dans le canton de Genève, remis entre les mains du pouvoir législatif, bien qu'à notre sens, il doive rester l'apanage exclusif du chef de l'Exécutif et du ministre de la Justice, au préalable consulté.

Le Parlement français a encore des attributions qui lui

(1) Duvergier de Hauranne, *Hist. du gouv. parlementaire en France.*

vention des États devint indispensable en pareille matière; exigèrent même que la sanction comme la garantie des mesures prises, résidât dans *la responsabilité des conseillers du roi*. Après le XVIII[e] siècle, la question entra dans une nouvelle phase et subit des fortunes diverses. Tantôt, comme il était légitime, la nation, seule, eut le droit de décider l'état de guerre avec une puissance étrangère. C'est le système qui, usité en France sous la Constituante [1] et sous la Constitution de l'an III, fut reconnu mais inappliqué sous la Constitution de l'an VIII. Tantôt, par une sorte de compromis intervenu entre la nation et le souverain, c'est à ce dernier que fut dévolu l'exercice du droit de paix et de guerre. Les Chartes de 1814 et de 1830, les Constitutions de 1852 et de 1870 renfermaient, toutes quatre, cette concession qu'elles consacraient. Mais ce système, quand on l'examine à fond, paraît inadmissible et on a quelque peine à comprendre que pendant que les décisions en matière d'impôt et de recrutement ont toujours été laissées à la discrétion des Chambres, le pouvoir d'engager la nation dans une entreprise périlleuse, dictée peut-être par des raisons personnelles, le bon plaisir, ou une alliance secrète, ait pu être abandonnée à l'arbitraire de l'Exécutif. Il y a même dans la coexistence d'un pareil état législatif une antinomie singulière. Comment! le Corps législatif qui se réserve de fixer par un vote le chiffre du contingent en hommes à fournir par le pays n'a pas le droit d'intervenir quand on décide l'opportunité de l'emploi de ces hommes! Il consentirait à ce qu'un ministère composé de quelques individualités éminentes, sans doute, mais d'autant plus faillibles qu'elles sont en petit nombre, s'arrogeât pour lui le plus grave, comme le plus délicat des devoirs, c'est-à-dire la décision en matière de paix et de guerre! En vérité, le fait est pour surprendre, et il renferme une contradiction inexplicable. Il était légitime, en vérité, que la Constitution de 1875 y vint mettre un terme en restituant à la nation un droit dont elle avait été destituée pendant trop longtemps. Son article 9 est ainsi conçu : « Le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres. »

Comme on le voit, la Constitution, tout en maintenant le pouvoir de décision aux Chambres, a réservé le pouvoir d'exé-

(1) Décret du 22 mai 1790 rendu après un remarquable débat entre Barnave et Mirabeau. L'Assemblée en cette circonstance se rangea à l'avis du grand tribun.

[illegible] son
[illegible] sage et
[illegible] faire dans
[illegible] li-
[illegible]
[illegible] droit et le devoir
[illegible] ses circonstances
[illegible] par une invasion.
[illegible] que jamais. Nous
[illegible] qui protége l'indé-
[illegible] que nous deman-
[illegible] de ses destinées
[illegible] déclarer la guerre

[illegible] déclaration de Napoléon
[illegible] un des motifs d'accusation
[illegible] approprié le droit de paix
[illegible] doivent seules avoir la
[illegible] et l'autre. Cette décla-
[illegible] remonte à une époque anté-
[illegible] est digne de remarque, peut
[illegible] actuellement un grand nombre
[illegible] encore ce principe que le
[illegible] appartient au souverain seul. Il
[illegible]

arme suprême : le refus des crédits, quand la guerre que l'on veut déclarer ne rencontre pas son approbation. C'est avec le refus du contingent, celle dont aurait pu user la Chambre française de 1870, si elle l'eût jugé convenable.

Comme on peut le penser, les États-Unis ont revendiqué avec énergie pour le pouvoir législatif le droit de paix et de guerre et ont proclamé nettement que si le Congrès a seul le droit de lever et d'entretenir des armées il a seul aussi celui de déclarer la guerre (1). Jusqu'ici ils n'ont pas eu l'occasion de se repentir de leur décision, car ils se sont toujours tenus systématiquement à l'écart de toutes les luttes européennes.

Le droit de révision d'une Constitution est, on peut le dire, à cette Constitution, ce que le droit de pétition est à un gouvernement déterminé : pour parler plus clairement, la révision d'une Constitution sagement et opportunément opérée, peut au même titre mais avec plus de force qu'une pétition populaire favorablement accueillie par les pouvoirs publics, préserver un pays d'une agitation permanente, d'une révolution, ou même d'un coup d'État. Dire ces choses, c'est, en même temps, indiquer que le droit de révision ne doit être employé qu'à des intervalles très-rares et seulement dans les cas d'absolue nécessité, car ce n'est jamais sans causer quelque trouble et quelque émoi dans l'État que l'on procède à la modification profonde des statuts fondamentaux qui le régissent.

Les Constitutions des différentes puissances peuvent, au point de vue de la révision de leur pacte fondamental, se classer en sept catégories :

Les unes, d'abord, comme les lois anglaises, affectent un silence absolu et bien explicable, il n'y a donc pas lieu d'en parler.

D'autres, n'admettent que des révisions partielles non susceptibles de toucher à la forme même du gouvernement existant : ainsi font les Constitutions : grecque et norvégienne.

Une troisième classe de Constitutions, exige que le roi statue d'accord avec les Chambres ; on peut y faire figurer la Constitution belge.

Une quatrième catégorie d'actes n'admet que la seule initiative du chef de l'État, en matière de révision : telle est la Constitution bavaroise.

Dans la cinquième section, on peut placer la Constitution

(1) Constitution des Etats-Unis, art. 1, sect. 8.

suédoise qui accorde au roi le droit de *veto* absolu sur les décisions prises par la première et la seconde Chambre relativement à la révision.

Une sixième série peut être composée avec les Constitutions française, autrichienne, badoise et portugaise, qui accordent aux Chambres et au chef de l'État un droit égal d'initiative en matière de révision.

Enfin une septième classe renferme les Constitutions qui, comme celles de la Suisse et des États-Unis, donnent l'initiative et le vote des propositions de révision aux assemblées élues, et la ratification : le *referendum*, au peuple.

En outre de ces dispositions, chacune des Constitutions que nous venons de mentionner, renferme encore des articles relatifs à des délais de garantie et à la majorité qui doit être réunie dans chacune des Chambres pour présenter une proposition de révision ou assurer la validité du vote.

Comme on aura pu le remarquer, le chef du pouvoir exécutif, ou, pour parler plus justement, le gouvernement, c'est-à-dire, dans les États parlementaires, le chef de l'État et le Cabinet sont, presque partout associés au droit d'initiative des Chambres en matière de révision, contrairement à ce qui se passe en Suisse et aux États-Unis. On ne peut être que très-partisan de cette initiative de l'Exécutif partagée avec le Législatif. Autant que les Chambres elles-mêmes, le gouvernement est en mesure, dans la plupart des cas, d'apprécier si une révision constitutionnelle est nécessaire. Renseigné par ses agents comme les Chambres le sont par la voix publique et les réclamations de leurs électeurs, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif se complètent mutuellement, il est donc utile qu'ils puissent, quand l'occasion leur paraît opportune, saisir l'un et l'autre, le corps compétent : Chambres, Congrès ou Constituante, d'une question si exceptionnellement importante. Aussi ne peut-on s'expliquer les dispositions des Constitutions suisse et américaine, à l'endroit du pouvoir exécutif, qu'en considérant que, dans la première de ces nations, l'Exécutif est quelque peu absorbé par le pouvoir législatif, et que dans la seconde, l'Exécutif n'ayant aucun lien avec le pouvoir législatif, celui-ci n'a rien voulu aliéner de ses prérogatives naturelles en faveur de celui-là.

Quant aux dispositions spéciales, aux termes desquelles la révision, une fois votée par les Chambres, doit être soumise à la ratification et à l'adoption populaires, elles ne peuvent

évidemment trouver leur place et leur application que dans des Constitutions fédérales; introduire cette innovation dans la Constitution d'un État unitaire serait chose fort délicate, les mandataires du pays munis des pleins pouvoirs de leurs commettants n'excédant jamais leurs devoirs en se prononçant dans un vote de révision. Ils ont, même à cet égard, les droits les plus étendus, aussi doit-on faire des réserves à l'endroit des Constitutions portant que le roi pourra exercer son *veto* si les Chambres votent une révision, qui ne rencontre pas son approbation. On ne saurait admettre, davantage, que le chef d'un État constitutionnel ait seul le droit de provoquer une révision constitutionnelle à l'exclusion des Chambres, car c'est à elles, en définitive, que doit appartenir le dernier mot sur cette question.

Mais si les assemblées se sont réservé exclusivement et à bon droit, l'examen et la solution d'un certain nombre de questions qui, en raison de leur importance capitale ou de leur caractère, doivent être l'œuvre exclusive du pouvoir législatif, si les questions d'état de siège, d'amnistie, de révision, de contingent militaire, les droits de paix et de guerre et un grand nombre d'autres, encore, ont besoin de la sanction législative pour recevoir leur entier effet, le pouvoir exécutif a personnellement, comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire, une somme de pouvoirs très-considérable à déployer dans l'application de la loi, par les décisions de toute nature qu'il prend et par les actes si divers auxquels il se livre. Fallait-il laisser au chef de l'Etat et aux ministres la liberté d'exécuter à leur convenance et à leur discrétion les lois votées par les Chambres et d'agir à leur guise? Assurément non. C'est même de cette nécessité qu'est né le droit de contrôle et d'examen sur tous les actes publics des membres du Cabinet, aujourd'hui légitimement reconnu aux représentants du pays. Nous en parlons plus loin.

§ II.

ATTRIBUTIONS GÉNÉRALES DES MINISTRES.

... ministres ne sont, nulle part, exacte-
... concourt à leur donner des carac-
... nation : la situation topographique
... mœurs et les coutumes admises, les
... plus que toute autre chose, la forme
... incessante de la politique.
... qui se fera surtout sentir, quand
... attributions spéciales à chaque ministre.
... ayant un caractère général, peu-
... une première, qui existe
... rencontre fréquemment, une qua-
... pour les ministres français, la cin-
... constitutionnels.
... généralement et cela dans la
... attributions administratives
... attributions réglementaires ...
... attributions parlementaires
... attributions exécu-
... moyens d'action indi-
... fonction est de
... administra-
... commence-
... compléter
... départ-
...
...
... dans les États

parlementaires, le premier; aux États-Unis et dans les gouvernements absolus, le second. Ainsi leur action dirigeante s'étend sur le pays tout entier encore que restreinte aux services publics composant leur département ministériel.

Mais pour être non pas politiquement, mais administrativement circonscrite leur autorité n'en est pas moins éminente. Comment se manifeste-t-elle? par des ordres, des instructions et des décisions car ce sont là des actes administratifs. Les ordres et les instructions sont tracés de supérieur à subordonné. Les décisions peuvent en outre être adressées aux fonctionnaires et aux administrés.

Les ordres sont nécessités par un fait prévu ou imprévu, par une circonstance grave. Ils commandent l'obéissance. Lorsque pour être bien compris, ils exigent quelques développements le ministre les fait accompagner d'instructions individuelles ou collectives, c'est-à-dire, adressées à un fonctionnaire en particulier ou à toute une classe de fonctionnaires en même temps et dans les mêmes termes. Elles prennent alors le nom de *circulaires*. Les instructions tout en présentant le même caractère que les ordres, ont, en outre, un caractère interprétatif. Elles interviennent pour commenter une loi ou un décret, en préciser le sens et en déterminer l'application.

Les instructions ont, d'ailleurs, la force et la valeur des lois, ordonnances, ou décrets, qu'elles commentent, et rien de plus. Quoique cependant la dépendance hiérarchique fasse quelquefois, pour l'agent inférieur, une injonction, d'une instruction. Mais, dans quels cas? Quand l'instruction est spéciale à un objet déterminé, quand elle s'applique à un fait actuel car l'agent doit appliquer la loi ou l'ordonnance interprétée, comme le ministre responsable l'entend et veut qu'on l'entende. Que si, au contraire, elle est générale, si c'est un simple commentaire qui n'ait rien d'actuel et d'impératif, le fonctionnaire ne sera pas obligé de faire prévaloir l'opinion et l'avis du ministre, disparu peut-être déjà de la scène politique, sur le véritable esprit de la loi et du règlement [1]. Ajoutons aussi, que les instructions n'ont aucun caractère obligatoire pour les citoyens et pour les tribunaux.

(1) Trolley, t. I, n° 153, p. 192. — Voir spécialement, pour toutes ces matières, Aucoc, *Conférences sur le droit administratif* et Ducrocq, Becquet, Blanche, M. Block, *op. cit.*

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible] Marne et de [illegible]

despotiques, à la vérité, les agents du pouvoir n'en sont, le plus souvent, que les instruments. La volonté du monarque étant la règle suprême, le choix des fonctionnaires, au lieu d'être déterminé par l'intérêt public peut n'être que le résultat de l'intrigue, du caprice ou d'un calcul personnel. Dans une société libre, il n'y a pas non plus de fonctions, de dignités ou de magistratures héréditaires et l'admission de tous les citoyens aux emplois civils et militaires doit exister, de fait, quand elle n'a pas été proclamée expressément, comme le fit en France l'Assemblée constituante dans la nuit du 4 août. Mais si l'accessibilité aux fonctions doit être égale pour tous, on ne doit point pour cela s'écarter du principe fondamental de gouvernement qui établit, qu'aucun fonctionnaire administratif et surtout militaire ne doit être nommé à l'élection par les membres des Chambres. Gouverner et administrer sont des œuvres délicates. Un ministre gouverne, un préfet administre. Les qualités nécessaires pour réussir dans une des branches quelconques de l'administration doivent être spéciales, professionnelles comme l'on dit de nos jours. Elles procèdent d'un grand tact, d'une instruction solide, d'une expérience vieillie dans la pratique des affaires et sûre d'elle-même, toutes choses que ne seraient peut-être pas à même de posséder soit des électeurs pris en masse, soit même des électeurs de choix. Trouver les personnes les plus capables de remplir les fonctions publiques, non seulement en distinguant les meilleures parmi celles qui se présentent, mais en cherchant les meilleures dans le sens strict du mot, même parmi celles qui ne se présentent pas, et en prenant bonne note de toutes les capacités qu'on rencontre afin de pouvoir les utiliser, le cas échéant, est une besogne pénible qui exige un discernement consciencieux et éclairé. On doit ainsi établir, en principe, que tous les fonctionnaires publics qui ne sont point nommés à la suite d'un concours, doivent être choisis par leur supérieur suprême lui-même, ou par délégation de ses pouvoirs. Et pourquoi dans un Etat parlementaire le chef de tous les fonctionnaires d'un même département ministériel doit-il évidemment être le ministre? Pourquoi la collation des fonctions publiques doit-elle lui appartenir. C'est parce que lui seul est responsable devant le pays et ses mandataires. On a proposé, aussi, un second système, système de conciliation qui consisterait à faire nommer tous les fonctionnaires à l'élection parmi les citoyens qui auraient subi

avec succès des concours spéciaux; mais ce système qui aurait peut-être de bons côtés, et présenterait, en particulier, l'avantage de dégager d'autant la responsabilité des ministres, constituerait une innovation tellement délicate qu'il serait prématuré d'en généraliser l'essai, sans des études préparatoires, des ménagements nombreux et des applications très-circonscrites.

Comme il est légitime, la personne qui nomme, doit être aussi la seule qui puisse révoquer, et encore, ne doit-elle le faire qu'en s'inspirant des principes hiérarchiques qui l'unissent, au moyen d'intermédiaires, aux fonctionnaires qu'il y a nécessité de frapper. Ici, comme pour tout ce qui touche aux nominations, une Assemblée serait impuissante et incapable. Sollicitée en sens contraires, divisée d'opinions, souvent passionnée et aveuglée par ses passions mêmes, la majorité ferait bientôt subir tout le poids de sa tyrannie aux amis de la minorité. Évidemment, le rôle des représentants est de connaître les sentiments de ceux qui servent l'État et de signaler au gouvernement ceux d'entre eux qui lui feraient une opposition aussi déloyale qu'injuste et répréhensible, mais là doit s'arrêter leur action. Ils ne doivent, en rien, s'occuper des fonctionnaires au point de vue professionnel, cette besogne incombant de droit à leurs chefs hiérarchiques qui, eux, ont pour mission de signaler par des notes favorables ou défavorables leurs subordonnés à l'autorité supérieure et au ministre qui en est l'expression la plus haute. Cette théorie est celle de tous les auteurs autorisés; elle est celle de l'éminent M. Stuart Mill. On peut juger, en effet, de ce qui adviendrait si la nomination et la révocation des fonctionnaires dépendaient des Assemblées, par ce qui se passe même dans les États les mieux organisés. N'y voit-on pas déjà trop souvent un ministre et quelquefois un Cabinet tout entier, contraints à leur corps défendant, de proposer certaines nominations, soit pour gagner un appui, soit pour désarmer toute une opposition?

Et d'un autre côté, les corps nombreux ne sont-ils pas trop absorbés par leurs préoccupations pour pouvoir s'enquérir avec soin des connaissances et des aptitudes spéciales des candidats. « Un homme, à moins qu'il ne soit bon à pendre, dit Stuart Mill, serait regardé comme aussi capable que tout autre, de tout emploi qu'il lui plairait de solliciter. Puis quand les nominations faites par une assemblée populaire ne dépendent pas, comme il arrive presque toujours, de liaisons de partis

ou de manœuvres privées, un homme est nommé, soit parce qu'il a une réputation de talent général qui, le plus souvent, n'est pas méritée, soit, et c'est le cas le plus fréquent, par cette raison qu'il est personnellement populaire (1). » Solidairement responsables des actes du Cabinet, individuellement responsables des leurs, les ministres parlementaires peuvent, commodément, éviter tout écueil, car ils n'ont qu'à instituer leurs choix parmi les gens capables et instruits, issus des concours ou des écoles de l'Etat, dévoués au gouvernement, et cela sans céder à aucune considération particulière. En agissant ainsi, ils peuvent toujours victorieusement répondre, du haut de la tribune, aux interpellations, alors plus intéressées qu'intéressantes qui leur sont adressées.

En France, les fonctionnaires présentent généralement toutes les garanties désirables d'instruction et d'aptitude professionnelles. Le Président de la République nomme les principaux d'entre eux, par décrets rendus sur la proposition des ministres compétents et les ministres nomment, par arrêtés, les fonctionnaires d'un ordre moins élevé. Avant l'abrogation du fameux article 75 de la Constitution de l'an VIII, par le décret du 19 septembre 1870, les fonctionnaires de l'Etat protégés par la garantie administrative ne pouvaient être poursuivis comme tout autre citoyen. Cet article était ainsi conçu : « Les agents du gouvernement autres que les ministres, ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions, qu'en vertu d'une décision du Conseil d'État. En ce cas, la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires (2). » Ce principe de la non responsabilité des fonctionnaires était un encouragement à l'arbitraire. C'est donc une mesure salutaire qu'a prise le Gouvernement de la Défense nationale en l'abrogeant. Benjamin Constant en avait déjà et de tout temps réclamé la suppression aussi à ceux qui lui objectaient que, les ministres étant responsables du choix et des actes des fonc-

(1) Stuart Mill, *Le Gouvernement représentatif* (Edition Dupont-White).

(2) Le décret du 19 septembre 1870 a supprimé la fin de non-recevoir, résultant du défaut d'autorisation, mais n'a rien innové relativement à la compétence et à l'ordre des juridictions. Il en résulte que les tribunaux ordinaires demeurent, comme auparavant, incompétents pour apprécier les actes émanés de l'autorité administrative et qu'ils ne peuvent juger que les fautes personnellement commises par les fonctionnaires. Il convient d'observer, à ce propos, que la distinction à établir entre les actes administratifs et les actes personnels est souvent des plus délicates.

... attribuer une responsa-
Si vous ne punissez que le
... et non l'instrument ...
... si haut que ... a ...
... vous préserverez ... homme
... ses coups ... tête
... sous prétexte ...
... et que dans la ...
... » Ces principes ...
... aussi ceux de la Constitution
... sabilité des fonctionnaires ...
... de demander compte ...
... Elle avait ...
... en ajoutant qu' ...
... produit devant les tribunaux ...
... qu'il n'y eût été renvoyé par ...
... conformément aux lois.

... les fonctionnaires sont, comme en France,
... le souverain, c'est-à-dire en fait, par le Cabinet ...
... souvent confuses, ne répondent que
... but auquel elles semblent destinées. Il y a
... temps, le *civil service*, c'est-à-dire le personnel
... était uniquement recruté par ... le
... les ministres cherchaient, non pas à trouver des
... pour remplir les places, mais bien des places pour
... Cette action indirecte, mais sûre, ...
... membres influents, avait pour résultat
... instable la situation des agents de
... bon fonctionnement de l'adminis-
... exclusif de celui de ...
...

... enquêtes et spécialement après
... de 1877 ... fut-elle ...
... l'introduction du con-
... l'avancement au choix.
... le Cabinet américain
... les autres pays organi-

...
...
...

sés[1] puisque la nomination des hauts fonctionnaires relève exclusivement du chef de l'État et du Sénat, agissant comme pouvoir exécutif. Tous, au reste, petits ou grands, ils changent avec chaque président. En effet, les agents du Trésor, des douanes, des postes, ceux du ministère de l'Intérieur, sont plutôt de purs agents du chef de l'État, que de véritables fonctionnaires, et les mœurs des États-Unis sont telles que ces employés[2], anciens agents électoraux pour la plupart, le demeurent encore après leur nomination. Cette pratique a été d'autant plus prompte à se généraliser qu'il n'y a pas aux Etats-Unis de hiérarchie propre et que les fonctionnaires nommés par le président, sont choisis parmi les *politicians*, et certains d'avance de rester peu de temps en possession de leur poste. Quant au président, il ne faudrait pas croire qu'il agisse en toute liberté quand il procède à ces nominations. Non seulement il est obligé de donner des places à tous ceux qui ont contribué à le faire arriver, c'est-à-dire aux membres des assemblées primaires, aux membres des conventions nationales, aux électeurs définitifs; mais il est encore forcé de tenir compte des recommandations des membres du Congrès qui appartiennent à son parti et qui, eux aussi, ont à placer ceux qui les ont fait élire. On le voit, il n'est pas nécessaire d'établir aux États-Unis, le régime parlementaire, pour en constater les inconvénients et les infirmités. Comme on demandait un jour à Lincoln et précisément à propos d'une nomination, si c'était lui ou le représentant un tel qui était le président : « C'est un tel qui est président, » répondit-il. Toutes ces sources d'instabilité des fonctions publiques ont une conséquence, la suivante : c'est que les fonctionnaires jouissent de fort peu d'estime au delà de l'Océan. En Angleterre déjà, leur prestige est loin d'être éclatant; en Amérique il est nul pour ne pas dire davantage.

Aussi, depuis un certain temps, des esprits éclairés, le sénateur Schurz en tête, se sont-ils alarmés de cette situation et se sont-ils proposé d'y porter remède. Ils ont songé à créer, dans ce but, une hiérarchie administrative et à interdire aux fonctionnaires de prendre part aux luttes politiques et électorales. De son côté, le président Grant, pour obvier aux conséquences

(1) De Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, p. 212, etc.

(2) On appelle aux États-Unis ce système, le système de Jackson ou le *spoils system*. Ce terme en dit assez.

... attributions ...

... que les ministres ...

... réglementaire, ce pouvoir appartient ...

... qu'il exerce ... l'État.

... chez nous, il est attribué formellement ...

... département, aucun texte ne l'a ...

... générale aux ministres et que ceux-ci ...

... poser un règlement à l'approbation ...

... on décide, au contraire, que les ...

... réglementaire et que ce pouvoir ...

... de l'article 34 de la Constitution ...

... de procurer l'exécution des lois et ...

... publique.

... questions de droit administratif ...

... aux ministres ...

[illegible] relaie [illegible]

[illegible] nos [illegible]

[illegible] agent-

[illegible]

§ III.

ATTRIBUTIONS SPÉCIALES A CHAQUE CHEF DE DÉPARTEMENT MINISTÉRIEL.

Nous disions plus haut que les ministres, quels qu'ils fussent, réfléchissaient exactement par la plus ou moins grande somme d'attributions qui leur sont accordées, la forme de gouvernement propre à leur pays. Il n'est qu'un seul ministre qui se soustraie à cette règle absolue : **le ministre des Affaires étrangères**, parce que quelle que soit la forme du gouvernement intérieur de sa nation, il la représente tout entière dans les relations qu'il entretient à l'extérieur avec les autres puissances et cela sans tenir aucun compte de la vie autonomique plus ou moins développée des départements, des Etats, des comtés ou des cantons qui la composent. Ainsi, le ministre des Affaires étrangères de Suède et de Norvège qui est toujours Suédois ne représente point la Suède ou la Norvège séparément, il représente la Suède et la Norvège. Il n'y a pas un ministre des Affaires étrangères pour les Etats cisleithans et un autre pour les Etats transleithans, il n'y a qu'un seul ministre des Affaires étrangères de l'Autriche-Hongrie. De même aux Etats-Unis, le secrétaire d'Etat ne représente pas le Minnesota, la Virginie ou le Massachussets, il est le ministre du gouvernement fédéral des Etats-Unis. Le ministre des relations extérieures suisses ne représente pas non plus, spécialement, le canton de Genève ou celui de Zurich mais la Confédération helvétique tout entière. Le ministre des Affaires étrangères d'Allemagne représente tout l'empire d'Allemagne et non point la Bavière plutôt que Bade ou le Wurtemberg, bien que la Bavière ait conservé un semblant d'indépendance en maintenant des chargés d'affaires auprès des grandes puissances. Voilà le caractère commun à tout ministre des Affaires étrangères. Quelles sont ses attributions?

Comme tous ses collègues d'Europe ou d'Amérique, le ministre des Affaires étrangères français, a, dans ses attribu-

[illegible]

[illegible]

dans ses attributions, l'administration de cette maison, plus celle du clergé, des dons royaux, économats et brevets civils, et surtout celle de la feuille des bénéfices. Cette collation des bénéfices vacants avait même pris, depuis le XVIe siècle, une extension si considérable au point de vue des prérogatives royales que la rédaction de la liste ou feuille qui les renfermait avec l'état de présentations des candidats était devenue une œuvre fort importante. Mais toutes ces attributions du ministre de la maison du Roi ne pouvaient survivre à la Révolution et, en 1814, ce fonctionnaire n'était déjà plus, en dépit de son titre, qu'une sorte d'intendant de la liste civile.

Les services des maisons souveraines qui présentent les caractères les plus intéressants, sont certainement ceux de la Russie, de la Turquie et de l'Angleterre.

Nous allons les examiner :

Le ministre de la maison de l'Empereur de Russie a sous sa direction :

Le Cabinet de l'Empereur, qui surveille les mines et les fabriques faisant partie des biens privés de l'Empereur, les affaires camérales, d'administration et d'économie du ministère,

La chancellerie du ministre et des apanages,

Le contrôle du ministère,

La caisse du ministère,

Le département des apanages,

Le chapitre des Ordres de l'Empire,

L'administration générale des palais,

La direction de l'Ermitage (galeries de peinture et collections artistiques),

Les salles d'armes et bibliothèques de l'Empereur,

L'administration du clergé de la cour,

Le corps de musique de la cour,

La chapelle des chantres de la cour,

L'administration des écuries,

L'administration des palais,

L'inspection médicale de la cour,

La vènerie,

Le bureau du grand-maître des cérémonies,

La direction des théâtres impériaux,

L'Académie impériale des Beaux-Arts,

L'administration de la principauté de Lowitz,

La commission impériale archéologique,

[illegible]

Le [illegible] avec [illegible] de la Mai- [illegible]

Le [illegible] des gar- [illegible] personnages politiques [illegible] pairs.

Le sénéchal, le [illegible] et le [illegible] leur sort à celui du Cabinet.

Le département du Chambellan [illegible] le lord chambellan, les vice-chambellans, le maréchal, les cérémonies, le gouverneur et connétable du château de Windsor, le con-

1. [illegible] *Le* [illegible]
E. [illegible]

trôleur et l'inspecteur des comptes, huit lords et huit grooms *in waiting*, les douze gentilshommes-huissiers de la chambre privée, sans compter les quatre gentilshommes de la chambre privée qui continuent de représenter les ducs d'Aquitaine et de Normandie au couronnement du souverain anglais. Ils ont alors le pas sur tous les pairs. Le chambellan et un grand nombre de ses subordonnés ont un caractère politique.

Sous les ordres du chambellan sont également placés : le gardien des cygnes de la Tamise (ces oiseaux étant considérés comme la propriété du souverain), le nouvelliste (*newsman*); le poète-lauréat, successeur des anciens bardes; le maître du jeu de paume. La fonction d'historien autrefois occupée par Rymer et Dryden a été supprimée.

La maison militaire du souverain est composée du corps des *yeomen de la garde*, qui comprend 100 gentilshommes, tous officiers, commandés par un capitaine, et du *corps des gentilshommes d'armes* recruté de la même manière que le corps précédent et qui se compose de 40 gentilshommes portant le titre d'*esquires*. Ils forment la garde personnelle du souverain et leur capitaine, comme le précédent, touche 25,000 francs. Ils portent l'un et l'autre la baguette d'or, et ont tous deux un caractère politique.

Le personnel de la chapelle se compose : d'un chapelain privé, d'un chapelain de la maison royale, de 44 chapelains, de 10 ministres ordinaires, de 2 prêcheurs, d'un sous-doyen, de 4 lecteurs, de 10 compositeurs, etc. Il existe aussi un service médical et un service artistique composés d'éléments nombreux.

Le département du Maître des chevaux (*Master of the horses*) comprend tous les écuyers, les pages, un gardien des haras et le maître des meutes (*Master of buckhounds*). Le maître des écuries et plusieurs de ses collaborateurs sont considérés comme personnages politiques.

Le service des dames de la Maison est composé de la maîtresse des robes et de 30 dames ou demoiselles d'honneur. La maîtresse des robes ayant, elle aussi, un caractère nettement politique.

A côté de la maison de Londres se trouve la maison d'Écosse. Elle est composée de dignitaires héréditaires qui sont : le lord grand-connétable, le maître de la maison, le porte-étendard, le capitaine général des archers, le gardien du palais de Holyrood.

[illegible] maison [illegible] de [illegible] le
[illegible] fils [illegible]
[illegible] lieutenant [illegible]
[illegible] filles [illegible] cam-
[illegible]
[illegible] maison du
[illegible] premier
[illegible] grand aumô-
[illegible] toujours un
[illegible]

[illegible] ne
[illegible]

[illegible] entre
[illegible] deux
[illegible] grand
[illegible] chausson. [illegible] grand
[illegible]

[illegible] étrangères
[illegible] lois à [illegible]
[illegible] l'Empereur
[illegible] grand
[illegible] celes
[illegible] à [illegible]
[illegible] sans
[illegible] le grand
[illegible] encore
[illegible] maisons souveraines.

[illegible] sur
[illegible] maison royale et [illegible]
[illegible] famille royale. [illegible]
[illegible] militaire royal. Parmi
[illegible] celles de
[illegible] Parmi les
[illegible] de
[illegible]-grandes
[illegible] maréchal
[illegible] corps
[illegible] occupés
[illegible]

[illegible] Rome a
[illegible] temporel,
[illegible] d'abord la

maison du Pape, ensuite plusieurs services administratifs que nous aurons l'occasion d'examiner plus loin. Quant à la maison du Pape, elle est, en principe, restée ce qu'elle était auparavant. On rencontre toujours à sa tête les cardinaux et les prélats palatins au nombre desquels figurent le majordome, le préfet des palais apostoliques, le grand chambellan, le grand-maître du palais apostolique. Puis au-dessous, les camériers intimes : les uns préposés à des charges en rapport avec leurs noms, les autres détachés dans les divers services administratifs. Ces camériers, tous ecclésiastiques, ont rang de prélats. A côté d'eux, se trouvent les camériers de cape et d'épée, ceux-ci tous laïques et tous recrutés parmi les grands personnages : princes ou marquis. L'un d'eux prend le titre de grand-maître du Saint-Hospice, un autre est grand-maréchal de la Cour, un troisième grand-écuyer; ce sont, d'ailleurs, des titulaires de charges purement honorifiques, puisque seul, parmi ces camériers de cape et d'épée, le surintendant général des Postes exerce des fonctions réellement actives. On sait, en effet, qu'en vertu de la loi du 13 mai 1871, le Pape correspond librement avec l'épiscopat et avec tout le monde catholique, sans aucune ingérence du Gouvernement italien, qu'il peut dans ce but établir des bureaux de poste dans toutes ses résidences : le Vatican, Latran, Castel-Gandolfo, etc., et les faire desservir par des employés de son choix. Le transport des dépêches postales et télégraphiques est exempt de toute taxe ou frais sur le territoire italien et les courriers pontificaux sont assimilés dans le Royaume aux courriers de Cabinet des gouvernements étrangers, qu'ils aient été remis aux officiers pontificaux ou aux bureaux du Gouvernement. L'immunité postale est avec la liberté laissée au Pape d'accréditer des nonces auprès des puissances étrangères et d'avoir accrédités auprès de lui, les ambassadeurs de ces mêmes puissances, ce qu'il y a de plus tangible aujourd'hui dans son pouvoir temporel.

Reste sa maison militaire. Dernier vestige des forces armées du Saint-Siège, elle est représentée par le capitaine de la garde-noble qui a rang de lieutenant général, le colonel de la garde suisse, le commandant de la garde d'honneur palatine, enfin par le *porte-étendard héréditaire de la sainte Église romaine et le maréchal, garde du Conclave.*

En Wurtemberg, on retrouve dans la maison du Roi, la plupart des grandes charges qui précèdent et en outre celles

[illegible]

[illegible] frais

de parquet des cours et tribunaux, les marchés passés par le ministère, etc., enfin, toutes les autres affaires : 1° quand elles ressortissent à plusieurs directions; 2° lorsqu'elles lui sont renvoyées. Les avis du Conseil sont pris à la majorité des voix des membres présents. Néanmoins si la délibération porte sur l'exécution d'une peine capitale, le partage fera prévaloir l'avis favorable au condamné. Les délibérations prises sont soumises par le président à l'approbation du garde des sceaux.

Le ministre de la Justice a aussi sous sa haute direction deux services extérieurs, rattachés pour ordre : l'Imprimerie nationale (1) et la Grande Chancellerie de la Légion d'honneur. Il peut, quand on lui soumet les promotions faites dans cet ordre, manifester une indépendance d'examen susceptible d'éclairer le chef de l'État, grand-maître de l'ordre.

Le ministre de l'Intérieur est, avant tout et dans tous les pays, un agent politique et le premier de ces agents, car il a pour mission principale d'étudier la situation politique et de s'en inspirer pour agir.

En France, le ministre de l'Intérieur a d'abord et naturellement dans ses attributions le personnel des préfets, des sous-préfets, des secrétaires généraux et des conseillers de préfecture; il préside à leur nomination et à leur révocation ainsi qu'aux mesures à prendre, s'il y a lieu, vis-à-vis des corps ou des fonctionnaires élus : maires, adjoints, conseillers municipaux, d'arrondissement, généraux. Il a l'administration des *affaires départementales et communales*, en d'autres termes l'administration générale du pays. Il a aussi le contrôle de la *comptabilité des départements* et des *communes*, leur tutelle financière et contentieuse et surveille même, mais de haut, la voirie urbaine, vicinale et rurale.

Récemment, on a réuni en une direction spéciale de l'*Assistance publique*, les institutions de prévoyance, les établissements de bienfaisance, d'aliénés et d'enfants assistés, les services de la mendicité, des hospices, des bureaux de bienfaisance, des monts-de-piété, des sociétés de secours mutuels.

Le ministre de l'Intérieur a, d'un autre côté, la direction

(1) V. Henri Hervieu, *Rapport sur l'Imprimerie nationale au nom de la Commission du budget de la Chambre des députés* (1892).

pénitentiaire. Là sont étudiées
les divers régimes d'emprisonnement,
des longues peines, les institutions
en grâces et en remises de peines.
que tout autre, peut-être, appar-
l'intérieur, c'est d'assurer *la sûreté géné-*
est d'une telle importance qu'on
de l'intérieur, en Europe, qui sont
sûreté générale et quelque-
Le service de la sûreté générale a pour
défense du gouvernement et de l'ordre
Il doit prévenir ou signaler les faits qui
d'y porter atteinte. En conséquence, la
étrangers et des réfugiés suspects ou dan-
des chemins de fer, des conférences ou
des grèves, des coalitions, des réunions ou
politiques, ainsi que celle des
et des pèlerinages, les extraditions, l'émi-
rapports de l'intérieur avec la force armée, les
mendicité et le vagabondage, la police de tous les
la surveillance des condamnés libérés, les rap-
les interdictions de séjour dans certaines agglomé-
la vérification des livres venant de l'étranger, forment
services particuliers relevant de la sûreté générale.
ministre a d'autres attributions encore. Comme il
se tenir au courant, minute par minute, des
de l'opinion publique, il a auprès de lui un bureau
presse, comme il a déjà un service des élections, chargé
surveiller dans leur accomplissement et de les con-
dans leurs résultats. Enfin il a à disposer des sommes
dans les dépenses de sûreté publique ou fonds se-

En Angleterre et aux États-Unis, ...

En Belgique ... Pays-Bas ...

appartient aux conseils généraux. En Suisse, chaque canton s'administre absolument à sa guise, et le plus souvent chaque commune dans chaque canton, cela dépend des constitutions cantonales.

En Allemagne et en Russie, il faut distinguer entre les villes et les campagnes, car leur administration change suivant cette distinction même; mais il est laissé une autonomie communale assez considérable aux unes comme aux autres. A vrai dire, c'est en France, en Italie, en Espagne et en Portugal que la centralisation communale s'est le plus étroitement opérée entre les mains du pouvoir central, représenté par le ministre de l'Intérieur.

Ainsi et sans vouloir entrer dans des développements inutiles, il n'est point téméraire d'affirmer que le ministre de l'Intérieur en Allemagne et en Russie(1), par exemple, a des attributions moindres que le ministre français en matière de tutelle communale, bien qu'il en ait d'autrement étendues en matière de sûreté générale. Par contre, on trouvera singulièrement effacées, au second point de vue comme au premier, les attributions partagées du secrétaire de l'Intérieur et du président du gouvernement local de la Grande-Bretagne, et nos idées françaises nous feront même considérer les ministres de l'Intérieur en Suisse et aux Etats-Unis, comme n'ayant qu'une existence purement nominale.

D'ailleurs, les conséquences de cette distinction entre les Etats unitaires, fédéraux, à *self government*, peuvent être relevées à l'encontre de presque tous les départements ministériels, qu'il s'agisse des finances ou de la force armée, de l'instruction ou des travaux publics, du commerce, de l'agriculture ou de la justice, puisque seules, les affaires étrangères et la marine y échappent d'une manière permanente.

Les divisions(2) d'un **département de la Guerre** peuvent évidemment varier à l'infini; mais, en principe, on peut les ramener à six ou sept. Chaque **ministre de la Guerre** est, en effet, toujours entouré d'un *état-major général*, lequel a à sa

(1) Leroy-Beaulieu, *L'Empire des Tsars*, passim : le *mir*, la *volost*, l'*obchtchestvo*, le *zemstvo*, la *douma*, le *golova*.

(2) V. pour toutes ces questions, les Annuaires des différentes puissances, les ouvrages spéciaux des bibliothèques des ambassades et légations, l'almanach de Gotha, le *Statesman's year book*.

... un sous-chef. géné-
... prend, en Allemagne, ...
... est dirigé par un feld-ma...
... la direction du personnel ...
... mobilisation de l'armée et ...
... l'étude des arm...
... et l'instruction générale
... service des étapes, des ...
... troupes par voies de fer et par
... et de la conservation des
... premier, comme le plus im...
... en temps de paix comme

... chaque ministère de la Guerre
... qui porte en France le nom de
... et a pour objet, outre les
... la topographie et la car...

... le contentieux et la liquidation
... presque partout aussi, ...
... en France, est de date
... Mais les directions que l'on rencontre sans ex...
... sont celles qui correspondent
... quatre armes de toute armée ...
... *de la cavalerie* ...

... de la cavalerie fait rentrer dans
... La ...
... militaires.

ou centralisatrice, plus les pouvoirs du ministre de la Guerre sont étendus. A cet égard, l'Allemagne et la Russie, puis la France, bien qu'ici les Chambres exercent une action permanente sur les ministres, occupent le premier rang. Après ces puissances, viennent les États unitaires d'un rang ou d'une cohésion moindres, puis l'empire britannique où le secrétaire d'État à la Guerre n'a en rien les attributions concrètes de ses collègues des grandes puissances. Enfin, poursuivant cet examen, on remarque en Suède un ministère de la Guerre destiné à maintenir l'unité militaire indispensable aux pays à l'état d'union personnelle et en Norvège, un autre ministère militaire, d'ordre inférieur sans doute, mais qui n'en a pas moins une existence légale : le ministère de la défense. Le même sentiment d'autonomie et de sécurité personnelle mais joint, en outre, à un défaut de confiance réciproque, se retrouve en Autriche et en Hongrie. Là, on voit un ministère de la défense, cisleithan et un ministère de la défense, transleithan. Le ministre de la Guerre se trouve, il est vrai, dans le ministère des affaires communes, mais ce dernier aura-t-il le même pouvoir d'action que le ministre français encore qu'il ait un droit aussi étendu de concentration. Jouira-t-il seulement de la même autorité? Assurément non.

En Allemagne, un point digne de remarque est à signaler, c'est qu'il n'y existe pas de ministre de la Guerre, même nominal. Vainement on le chercherait dans la composition du ministère de l'Empire. Par contre, la Prusse, la Saxe, le Wurtemberg et la Bavière ont chacun leur ministre de la Guerre. Quelle est l'explication de cette anomalie à la vérité plus spécieuse que réelle? La voici. C'est que ces trois derniers États, tous fort particularistes, ont voulu perpétuer l'apparence de leur indépendance militaire précisément parce que l'article 4 de la Constitution la leur avait enlevée pour le plus grand profit de l'hégémonie prussienne Qu'y est-il édicté, en effet? que le droit de surveillance de l'Empire embrasse toute son organisation militaire, que les officiers supérieurs commandant les contingents fournis par chaque État et les officiers appelés à commander les troupes de plus d'un contingent, ainsi que les commandants de place, sont à la nomination de l'Empereur. Seuls les autres officiers peuvent être nommés par les princes, ou Sénats des autres États, à moins de conventions particulières comme celles qui stipulent que la Bavière, la Saxe, le Brunswick et le Wurtemberg, à l'opposé

[illegible] de l'Empereur et qui [illegible] d'armée appartient par [illegible] moins à sa [illegible] tout entier.

[illegible] pouvoirs délégués aux chefs [illegible] États-Unis et en Suisse [illegible] armée régulière n'a dans ces [illegible] organisation rudimentaire et [illegible] nations ou des États, se fait sen- [illegible] des milices et des réserves [illegible] ou de la landwehr [illegible] temps de mobilisation effective [illegible] concentration des ministres de [illegible] grand jour dans les pays fédéraux [illegible] en est, au reste, donné par les [illegible] qui, sous la pression des évé- [illegible] de jour en jour davantage entre les [illegible] ministres de la Guerre, les milices, les gardes [illegible] forces armées affectant un caractère semi- [illegible] C'est ainsi qu'en Russie, les cosaques [illegible] troupes [illegible] qu'en Hongrie, [illegible] et dans les Pays-Bas, les Schutteryen actifs [illegible] troupes mobilisables, qu'en Suède [illegible] une armée de première ligne, qu'en Au- [illegible] régime des confins militaires a été aboli, qu'en [illegible] enfin, les Bachi-Bouzouks ont pris place de plus [illegible] dans la catégorie des corps disciplinés.

[illegible] ministre de la Marine, comme son collègue de la Guerre, [illegible] entouré d'un état-major général qui a à sa tête [illegible] chef d'un rang toujours élevé [illegible] mais nulle part, croyons-nous, les fonctions de chef d'état-major ne sont mieux déterminées et plus étendues qu'en France où elles sont considérables. Depuis le décret du [illegible] janvier 1892, en effet, le chef d'état-major général de la Marine, directeur du Cabinet, seconde le ministre dans tous

les détails de l'administration de son département, et a plus particulièrement sous sa responsabilité immédiate tout ce qui intéresse la préparation de la guerre.

Les ordres ou instructions qu'il donne au nom du ministre sont exécutoires pour tous ceux auxquels ils sont adressés.

Il en surveille ou en fait surveiller l'exécution et en rend compte au ministre.

En cas d'absence du ministre, il peut recevoir la délégation de la signature pour toutes les affaires où la loi n'exige pas l'intervention directe du chef du département.

Il fait partie :

Du Conseil supérieur de la marine;

De la Commission d'étude de défense du littoral;

De la Commission de classement, lorsqu'elle se réunit pour établir les tableaux d'avancement des officiers de marine.

Il est admis, avec voix délibérative, sur sa demande approuvée par le ministre :

Au Comité des inspecteurs généraux;

Au Conseil des travaux,

et dans les différents conseils et commissions où il croit devoir intervenir.

Il vise le renvoi de toute affaire, soit au Conseil des travaux, soit au Comité des inspecteurs généraux.

Il a communication des ordres du jour et des avis de ces conseils.

Il a sous ses ordres directs les officiers généraux, supérieurs et autres faisant partie de l'état-major général de la marine ou du Cabinet, ainsi que le personnel appartenant à ces deux services et aux bureaux qui en dépendent.

Il a autorité, par délégation du ministre et dans les conditions indiquées à l'article 1er, sur les autres directions ou services du ministère.

Il requiert directement de ces directions ou services les renseignements de toute nature dont il peut avoir besoin.

Le chef d'état-major général de la marine reçoit, aussi, du service compétent, la liste des officiers de tous grades proposés pour commander à la mer.

Il reçoit en communication et vise avec observations, s'il y a lieu, les présentations à faire au ministre par le directeur du personnel, des officiers à désigner pour commander les bâtiments armés, en armement ou en réserve; des officiers de tous les corps de la marine à nommer aux grades d'offi-

[illegible] er g [illegible]

[illegible] les offi[illegible] de la m[illegible] ceux à ap[illegible] [illegible] puiss[illegible] [illegible] services de l'e[illegible] Il a pour l[illegible] capitaines d[illegible] [illegible] peut être [illegible]

[illegible] général de la r[illegible]

[illegible] constante et com[illegible] d'en étudier la [illegible] le paix comme en [illegible] aussi prompte [illegible] par la surveillance et l[illegible] les mesures qui y [illegible] de même que tou[illegible] les services du ministère [illegible] du département, doiven[illegible] état-major général.

[illegible] places par délégation du chef [illegible] sous l'autorité [illegible] major général, rapporteur du Conseil [illegible] sont répartis entre les trois sections [illegible] comprennent [illegible] du ministère [illegible] Bureau des [illegible]

[illegible] section. [illegible]

[illegible] section. [illegible] Renseignements [illegible] direction des Colonies [illegible]

[illegible] section. [illegible] [illegible] des opérations [illegible]

[illegible] des [illegible] en réserve [illegible]

[illegible] maistrance [illegible] la flotte

[illegible] de spécialités [illegible] navales

[illegible] de mécaniciens [illegible]

[illegible] engagements volontaires [illegible]

[illegible] des contingents annuels

[illegible] inscription maritime [illegible]

[illegible] service de la flotte.

[illegible] et la marine [illegible]

[illegible] aussi le *génie maritime* [illegible]

[illegible] commissaires et le *personnel* [illegible]

[illegible] *corps de santé*, le service [illegible]

[illegible] des maîtres principaux [illegible]

[illegible], la justice et les *tribunaux*

[illegible] maritimes, les corps des

[illegible] les *services des vivres*, des

[illegible] des denrées, la con-

[illegible] *la marine*, qui comprend

[illegible] les plans et devis des na-

[illegible] composant le matériel nava-

[illegible] et des armes portatives

[illegible] d'armement des navires

[illegible] pour la défense [illegible]

[illegible]

Le travail hydraulique et le [illegible] forment une

autre direction sous les ordres suprêmes du ministre. Là, on approuve les plans et devis des ouvrages fondés à la mer, des édifices, voies de communications et travaux divers concernant les travaux de la marine; la construction et l'entretien de ces ouvrages; le curage des ports militaires et de leurs rades; la construction et l'entretien des postes sémaphoriques et des lignes télégraphiques de la marine. Ce service comprend aussi l'entretien des casernes, la passation des marchés pour les travaux à l'entreprise, pour les achats de matériaux et d'apparaux; les affaires mixtes concernant les ouvrages projetés sur le littoral maritime; les enquêtes nautiques; les instructions à l'inspecteur général des travaux maritimes.

Le ministre de la Marine a encore, dans son administration, le *service de l'artillerie*. C'est là que sont arrêtés les projets et les tracés relatifs à la construction et à l'entretien du matériel d'artillerie; l'exécution des expériences; les travaux des écoles; et les constructions, soit dans les établissements de la marine, soit dans les usines de l'industrie privée, du matériel d'artillerie employé sur la flotte, dans les arsenaux, forts, batteries et places. L'inspection des fabrications confiées à l'industrie, les armes portatives et les poudres de guerre, les instructions à donner à l'inspection générale de l'artillerie de la marine; les approvisionnements généraux; les affrétements, l'approvisionnement des ports et l'établissement des stations navales; les affrétements et transports par mer; la surveillance de travaux confiés à l'industrie rentrent encore dans ce service.

Les recettes en usines, les services forestiers et les charbonnages forment des services séparés. Il existe aussi une *direction générale des torpilles* où il est traité des questions techniques et administratives qui s'y rattachent, de la fabrication du matériel spécial, de la préparation et de l'exécution des expériences et manœuvres, de la préparation des plans de combat ou de défense du littoral au moyen des torpilles. *Les archives de la marine*, comme celles de la guerre et des affaires étrangères, ont une valeur inappréciable aussi bien au point de vue historique qu'au point de vue administratif. Le ministre a la haute conservation de ce dépôt précieux; mais s'il a la direction de la marine militaire, il a aussi *la haute surveillance des services des Invalides de la marine* et *de la Marine marchande* qui rentrent sous sa dépendance, avec tout ce qui touche à la navigation commerciale, c'est-à-dire les

[illegible] anglaise [illegible] et il n'y a [illegible] deux organisations, [illegible] soient, à peu de [illegible]

[illegible] chef de l'Amirauté [illegible] peut comporter un [illegible] pourquoi, elle peut [illegible] ombrage et sans [illegible] autonomiques [illegible] en effet, n'a de lit- [illegible] le Mecklembourg [illegible]

qui ont renoncé, au reste et un peu forcément, comme les autres États secondaires de l'Allemagne, à tous leurs droits militaires, en faveur de la Prusse.

Le ministre des Finances français a, dans les mains, un service des plus chargés et affectant les caractères les plus divers dans son unité. En voici les divisions principales. D'abord :

La *direction du mouvement général des fonds*, qui a pour objet la situation des ressources et des besoins du Trésor; l'application des recettes aux dépenses publiques dans toute l'étendue du territoire; la création et l'émission de valeurs et leur négociation; les emprunts; les bons du Trésor et les autres effets publics; la direction des virements et des envois d'espèces ou de valeurs, selon les besoins du service des paiements; les instructions aux trésoriers-payeurs-généraux; la distribution mensuelle des fonds entre les ministères, arrêtée par décret du Président de la République et en conformité des crédits législatifs votés; la mise en paiement des ordonnances ministérielles; les relations avec les établissements de crédit; l'exécution des dispositions relatives à l'amortissement de la dette publique; les rapports de la Banque de France avec le Trésor, l'autorisation de recettes et de dépenses, de sortie de fonds et de valeurs du Trésor central de la caisse publique; l'exécution des engagements réciproques de l'Etat avec les grandes compagnies financières et particulièrement avec les compagnies de chemins de fer; la direction du service de trésorerie aux armées; les opérations de change et les paiements effectués à l'étranger; les garanties d'intérêt accordées par l'Etat aux grandes compagnies de chemins de fer; les allocations et les subventions accordées à ces compagnies; l'autorisation d'émission d'obligations; la cote à la Bourse des valeurs françaises et étrangères; les opérations de trésorerie; la situation des encaisses et du portefeuille du Trésor; la circulation monétaire; la comptabilité et les comptes-courants; la situation de la dette flottante; les calculs pour les emprunts et les autres négociations du Trésor; la liquidation des intérêts de la dette flottante et des frais de trésorerie.

La *direction de la comptabilité publique*, exerce son action et son contrôle sur toutes les comptabilités qui intéressent l'administration des deniers publics.

Elle est chargée de maintenir l'application des principes, l'exécution des règles, et l'uniformité du mode d'écritures dans

[illegible] *comptabilité* [illegible] l'autre part. [illegible] le budget général de l'État et les lois de [illegible] la constatation de la situation périodique [illegible] des finances et des budgets; de la prépa[illegible] documents qui se rattachent de la publication des [illegible] la Cour des comptes; de la rédaction des éclair[illegible] [illegible] ordonnances des [illegible] novembre 1826 et 1[illegible]

[illegible] concerne le jour[illegible] générale de la comptabi[illegible] administration des [illegible] comptabilités centrales des [illegible] *ordonnateurs*; la préparation de la loi de [illegible] la réunion des éléments des travaux [illegible] *contrôles* prescrits par les ordonnances des [illegible] 1824 et [illegible] juillet 1826; la reddition à la Cour des

comptes du compte spécial des opérations constatées par virement d'écritures; le remboursement des sommes indûment versées au Trésor.

Rentrent, enfin, dans la direction générale de la comptabilité publique, les services : de la *comptabilité* des *trésoriers-payeurs généraux;* de la *comptabilité* des *colonies* et *des chemins de fer de l'État;* des *bureaux de la comptabilité de toutes les contributions indirectes,* des *douanes,* de l'*enregistrement,* etc.

La *direction de la dette inscrite* embrasse l'administration générale des rentes perpétuelles et amortissables, et cautionnements de toute sorte inscrites au Trésor; la liquidation des annuités pour rachat de concessions de canaux et pour subventions et avances aux compagnies de chemins de fer; la consolidation; les recherches et les vérifications des origines de rentes et majorats, les inscriptions sur le grand-livre de la dette publique, les rentes viagères d'ancienne origine et non viagères créées en vertu des lois, les transferts et les mutations, la reconversion et le renouvellement des titres de rentes au porteur, les pensions civiles et militaires, le contentieux et, spécialement, les poursuites des débets ressortissant aux départements de la Guerre, de la Justice, de l'Agriculture, du Commerce, de l'Intérieur et des Travaux publics, de la Marine, des Affaires étrangères, des Postes, etc., les prêts à de grandes compagnies ou à des associations ouvrières.

Le service du payeur central de la dette publique, est chargé du paiement des arrérages des rentes; quant au *contrôle central* il a des attributions étendues qui consistent à constater contradictoirement, après en avoir reconnu la régularité, toutes les opérations de la caisse centrale qui engagent le Trésor public, soit en recettes, soit en dépenses; à s'assurer que les paiements faits pour le service des dépenses publiques reposent sur un titre régulier : ordonnance ou mandat de l'ordonnateur, certificat d'inscription ou pièces en tenant lieu, constituant un droit acquis contre l'État; à reconnaître et à constater que tout certificat d'inscription sur les livres de la dette publique : rentes, pensions, cautionnements, etc., résulte soit de la concession d'un droit à cette inscription, soit de l'échange d'un autre titre préalablement frappé par lui d'annulation : à constater, chaque jour, contradictoirement les soldes matériels qui doivent être renfermés dans la caisse

du Trésor et dont une clef reste entre les mains du contrôleur central. *Le contentieux du ministère des Finances* est confié à un fonctionnaire appelé *agent judiciaire* du Trésor; son service embrasse l'examen des difficultés pouvant s'élever sur l'interprétation, la solution et l'application des lois ordinaires en matière financière contentieuse de toutes les questions pouvant donner lieu à une action judiciaire ou administrative pour ou contre le Trésor, enfin, l'exécution de la loi du 5 septembre 1807 relative aux privilèges ou hypothèques du Trésor sur les biens des comptables.

La *caisse centrale du* TRÉSOR PUBLIC forme un grand service à part qui effectue les recettes et les dépenses.

Les recettes comprennent, entre autres, les produits divers du budget, les reversements de fonds sur les dépenses des ministères, les débets des comptables, les restitutions au Trésor; les cautionnements en numéraire, l'émission des bons du Trésor à ordre ou au porteur et d'obligations du Trésor à court terme; les émissions des traites du caissier payeur central sur lui-même, le service des colonies et des armées, l'émission des mandats sur les trésoriers-payeurs généraux et les correspondants du Trésor, les versements en comptes-courants de divers établissements publics, les versements et envois de valeurs des receveurs des revenus indirects; les envois de numéraire et de valeurs par les trésoriers-payeurs généraux, les recettes au crédit des trésoriers-payeurs généraux, au receveur central de la Seine, les versements par la Chambre syndicale des agents de change des produits des ventes de rentes, les versements des percepteurs et des receveurs municipaux, les inscriptions de rentes, titres et effets divers affectés à des cautionnements ou déposés pour différents motifs, les achats et ventes de rentes et valeurs du Trésor.

Les dépenses embrassent tous les paiements du budget, payables soit sur ordonnance directe des ministres, soit sur mandat des divers ordonnateurs secondaires auxquels les ministres délèguent les crédits (intendants ou sous-intendants militaires, directeurs de l'artillerie, du génie et des fortifications, préfet de la Seine, préfet de police, directeurs des administrations financières, ingénieurs en chef, directeurs des chemins de fer de l'État, etc.), le remboursement des obligations du Trésor, de certaines rentes, de certaines obligations des bons de liquidation; l'acquittement des frais de service et de négociation du Trésor; le remboursement de capitaux et

de cautionnements; le paiement des bons du Trésor et des obligations du Trésor à court terme; le paiement des traites du caissier payeur central émises pour le service des colonies ou des armées; le paiement des mandats des trésoriers-payeurs généraux et autres correspondants du Trésor; le paiement des quittances de rentes départementales et des valeurs à recouvrer dans les départements et les colonies, déposés par divers à la caisse centrale; les retraits de fonds des correspondants du Trésor et paiements faits pour leur compte; les fonds remis à titre de subventions aux comptables des administrations de finances (paiement des traites, des tabacs, etc.), les envois aux trésoriers-payeurs généraux en numéraire et en valeurs payables dans les départements, les paiements pour le compte du payeur central de la dette publique et des trésoriers-payeurs généraux sur récépissés et acquits divers, à la chambre syndicale des agents de change pour achats de rentes; les envois en numéraire aux payeurs du Trésor et paiements pour leur compte sur récépissés; les traites de la marine.

Le *bureau central de la comptabilité* est chargé du service des renseignements, oppositions, empêchements de paiement relatifs aux valeurs du Trésor, et aussi de la comptabilité des ordonnances, valeurs, etc.

Un *bureau des dépenses* contrôle les dépenses et examine les pièces justificatives des droits des tiers, des droits de propriété et des constitutions de sociétés, les pièces après paiement. Il est chargé de l'apurement des injonctions prononcées par la Cour des comptes.

Il vérifie les pièces qui ont servi de base à la délivrance des ordonnances et des mandats de paiement de ces dépenses et des dépenses de trésorerie. Il effectue les dépenses des ministères ou services de la Guerre, de l'Agriculture, des Travaux publics, du Commerce, des Finances, de la Marine, de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, de l'Intérieur, de la Justice, des Affaires étrangères, des Cultes, des Colonies, des Postes et Télégraphes; il assure les frais de service et vérifie les négociations du Trésor, les bons du Trésor, les obligations à court terme, les traites du caissier payeur central sur lui-même, les obligations du Trésor, les rentes 3 p. 0/0 amortissables, les obligations de certains emprunts départementaux et les bons de liquidation sortis au tirage; les mandats des trésoriers-payeurs généraux et autres correspondants du Tré-

sor, les dépenses pour le compte des correspondants du Trésor, les comptes-courants, les arrérages des certificats nominatifs de valeurs du Trésor, de rentes départementales à payer à Paris et de valeurs à recouvrer dans les départements.

Un autre *bureau des recettes et comptoirs* comprend le comptoir central; la conservation de l'encaisse du Trésor; la suite des opérations de cette caisse avec les différents bureaux, avec le payeur central de la dette publique et avec la Banque de France, la surveillance des comptoirs et de leur personnel, l'envoi de fonds dans les départements et les colonies.

La *caisse des recettes* délivre des récépissés comptables visés par le contrôle aux parties versantes, etc.

Le *portefeuille du Trésor* comprend l'entrée et la sortie des remises des valeurs sur Paris et des traites et obligations souscrites par les débiteurs de l'État, les effets à protester, le dépôt et la restitution des inscriptions et effets divers affectés à des cautionnements, le dépôt des valeurs du Trésor, les contre-certificats nominatifs; les dépôts des quittances de rentes à payer à Paris et des valeurs à recouvrer dans les départements, les achats et les ventes de rentes et de valeurs du Trésor.

Voilà la longue énumération des services du ministère des Finances français. Est-ce tout? non, car, il faut y ajouter tous les services des grandes administrations qui y sont annexées ou sur lesquelles il exerce un droit de surveillance ou de direction, c'est-à-dire : la *Caisse des dépôts et consignations* et la *Caisse d'amortissement*, la *Caisse des invalides de la Marine*, l'*Administration des monnaies et médailles*; les services des *comptables des colonies* et *des chemins de fer de l'État*, des *receveurs des communes* et des *hospices*, des *bureaux de bienfaisance*, des *asiles d'aliénés*, des *dépôts de mendicité*, des *caissiers des monts-de-piété*, des *caisses d'épargne*, les services des *receveurs des associations syndicales*, des *agents comptables de la Légion d'honneur*, des *chancelleries diplomatiques et consulaires*, etc.

En dehors des grandes directions générales des *contributions directes et indirectes*, le ministre étend son action sur les *administrations* dites : *Régies* : *de l'enregistrement*, du *domaine et du timbre*; des *douanes*, des *manufactures de l'État*. La *Banque de France* et le *Crédit foncier* dont les gouverneurs et sous-gouverneurs sont nommés par le ministre des Finances, rentrent aussi sous la surveillance de ce haut fonctionnaire.

Si on ajoute à cela que le ministre a encore pour mission de suveiller les ventes et achats de rentes opérés pour le compte d'habitants des départements, en exécution de l'ordonnance du 14 avril 1819; qu'il nomme les agents de change près les bourses pourvues d'un parquet; qu'il a des rapports de tous les instants avec leur Chambre syndicale, on se fera facilement une idée de la lourdeur des charges qui naissent d'attributions si multiples, puisque dans leur sphère rentrent des administrations ayant, à elles seules déjà, l'importance d'un ministère tout entier.

Partout, à l'étranger, les finances d'État forment un service plus ou moins étendu, centralisé entre les mains d'un seul agent.

Il n'y a que dans les États à union personnelle que ces services aient un caractère nettement distinct. Ainsi la Suède et la Norvège ont leurs fonctionnements financiers radicalement séparés et possèdent chacune un ministre des Finances.

La Constitution allemande, par contre, a réuni entre les mains d'un trésorier, les finances de l'Empire.

Quant à la Transleithanie et à la Cisleithanie elles ont bien leurs finances propres administrées par un ministre des Finances de leur nationalité respective, mais *le ministère des affaires communes austro-hongroises* comprend, en outre, un ministère des Finances géré par un ministre spécial.

Le ministre de l'Instruction publique a, en France, la direction des quatre ordres d'enseignement réunis sous trois directions : Enseignement supérieur (1); enseignement secondaire et enseignement moderne (2); enseignement primaire (3). Une direction s'occupe, en outre, des bibliothèques, des archives, de certaines publications spéciales, comme le *Journal des savants*, des congrès scientifiques, des voyages, missions et souscriptions.

Les sociétés savantes, les grands corps scientifiques et parmi eux, le premier de tous : l'Institut, rentrent, aussi,

(1) Facultés de droit, de médecine, des lettres, des sciences; les écoles supérieures : des chartes, des langues orientales, normale supérieure, de Rome, d'Athènes, etc., les grands établissements scientifiques : Observatoires, Collège de France, Muséum.

(2) Lycées de l'État et collèges communaux.

(3) Enseignement gratuit, laïque et obligatoire dans les écoles communales publiques; enseignement primaire supérieur.

[illegible] l'instruction [illegible]
[illegible] différents ordres [illegible] enseigne-
[illegible]
[illegible] des règles [illegible] commune
[illegible] ordonnances [illegible] relati-
[illegible] développement [illegible]

[illegible] spéciale [illegible] l'instruction
[illegible] mais [illegible]
[illegible] Prusse [illegible]
[illegible] Espagne [illegible]
[illegible] gouvernement [illegible]
[illegible] enseignement
[illegible] primaire [illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible] classes [illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible] nécessité [illegible]
[illegible] un personnage [illegible]
[illegible]
[illegible] ministère de l'Instruction
[illegible] ministère [illegible]
[illegible] circonstances
[illegible] quelques mots [illegible]
[illegible]

[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible] communes [illegible]
[illegible]

et les surveillera tous, sans exception, par la censure, quand la liberté de la scène n'existe pas. Voilà toute la besogne d'un ministère des Beaux-Arts. C'en est assez pour établir son caractère contingent.

Que les Cultes forment un ministère spécial et distinct ou, qu'au contraire, réunis à un autre ministère, ils n'y forment qu'une direction, ils font l'objet des préoccupations de tous les gouvernements. Dans les pays où il y a une religion d'État, un culte national exclusif, comme en Russie, en Turquie ou en Angleterre, l'administration des cultes ne souffre pas de difficultés; point davantage, non plus, dans les nations où, comme aux États-Unis, la séparation des Églises et de l'État, la liberté confessionnelle est absolue. Là, assurément, il peut naître et il naît des conflits d'un caractère délicat, entre fidèles de cultes différents, mais les rapports entre les représentants des cultes et le gouvernement n'y sont que bien rarement troublés par des dissentiments graves. Où l'administration des cultes devient particulièrement difficile, c'est dans les pays concordataires ou à pragmatiques sanctions, car là il convient de ne pas s'écarter des règles étroites qui sont la base même du pacte synallagmatique [1] intervenu entre le pouvoir civil et l'église catholique romaine. Ces nations, plus que toutes autres, ont besoin d'une administration spéciale et permanente chargée de préciser, suivant les espèces, les rapports de l'Église et de l'État, de résoudre les questions générales de législation concordataire et de discipline politique du clergé, d'examiner et surveiller la publication des bulles, brefs, rescrits et autres actes de l'autorité ecclésiastique souveraine, d'étudier enfin les pourvois contentieux, quand il en est formé devant les juridictions spéciales, comme le Conseil d'État. Là aussi, doivent être centralisés les documents relatifs au personnel du clergé et aux nominations des prélats en cour de Rome, tous droits de l'État réservés, à l'organisation et au régime administratif des chapitres, aux séminaires, aux fabriques et aux biens des fabriques, aux cures et aux succursales, aux dons et legs qui leur sont faits, au mode d'emploi et à la destination de leurs biens meubles et immeubles, aux acquisi-

(1) *France*, concordat du 15 juillet 1801; *Autriche* (1855); *Espagne* (1851), et en outre les différents concordats passés avec les États catholiques ou protestants de l'Allemagne, avec la Suisse, le Portugal et les Républiques sud-américaines.

[illegible] peuvent faire [illegible] en-

[illegible] cette administration. [illegible]

[illegible] l'autorisation [illegible]

[illegible] établissements [illegible]

[illegible] des actes d'acquisition

[illegible] transactions concernant

[illegible] accepter les dons et legs

[illegible] surveillance de l'administration

[illegible] nécessaires de la création de

[illegible] circonscriptions ecclésia-

[illegible] aux églises, presbytères

[illegible] travaux de constru-

[illegible] édifices religieux, enfin de

[illegible] membres du clergé.

[illegible] toujours la direction de deux

[illegible] intérieur et celui du

[illegible] en France chargé de

[illegible] questions relatives aux arts et

[illegible] hommes au travail dans

[illegible] aux crédits mutuels par

[illegible] d'assurances, et

[illegible] rentrent le com-

[illegible] commerce, les tribunaux de

[illegible] sociétés d'encoura-

[illegible] établissement des règlements

[illegible] marchés, foires et

[illegible] ventes publiques de

[illegible] commissaires spéciaux

[illegible] agents de change

[illegible] compagnies d'assu-

[illegible] assurances sur la vie, les

[illegible] brevets d'inventions, les

[illegible] marques de fabrique.

[illegible] l'exposition et [illegible] des docu-

[illegible] étrangers et matières

[illegible] les arts et métiers

[illegible] les Cultes dans leurs attribu-

[illegible] nommé [illegible] a na-

[illegible] les ministres doivent même

[illegible] ministre des Cultes

[redacted]

dépend de la direction de l'enseignement industriel de l'État et en est la première institution.

En France, spécialement, le ministre du Commerce fait encore rentrer dans ses attributions l'hygiène publique, les eaux minérales, le titrage des soies et des laines, les poids et mesures, la vérification des armes à feu du commerce.

La direction du *commerce extérieur* s'étend à tout ce qui concerne le commerce étranger et le commerce avec l'étranger; les traités de commerce et de navigation, la préparation des lois et tarifs douaniers, et leur application, le tarif maximum, le tarif minimum, les laboratoires d'expertises, la nomination des experts pour l'examen des contestations entre le commerce et les services des douanes, des contributions indirectes, ou des services analogues, les admissions temporaires, et les *drawbacks* quand il y a lieu, le classement des marchandises, les remises aux tarifs, l'institution et le régime des entrepôts et des docks, les lois et décrets sur la marine marchande, le jaugeage, le tonnage, et les droits de navigation, les agences d'émigration, la centralisation et l'examen de la législation commerciale et maritime des pays étrangers, la nomination des commissions permanentes pour la fixation des valeurs de douanes, les expositions universelles ou internationales, la réunion et l'analyse des publications commerciales et économiques, les avis relatifs aux grandes adjudications en pays étrangers, les missions commerciales, les rapports avec le commerce étranger, la statistique, les primes à la navigation et les primes à la construction des navires, les primes d'encouragement aux grandes pêches maritimes.

Un décret du 19 août 1891 a ajouté un nouveau service au ministère du Commerce, c'est *l'Office du travail*. Ce service a pour mission de recueillir, coordonner et publier toutes les informations relatives au travail, notamment en ce qui concerne l'état et le développement de la production, l'organisation et la rémunération du travail, ses rapports avec le capital, la condition des ouvriers, la situation comparée du travail en France et à l'étranger et aussi d'effectuer tous les travaux se rattachant à cet ordre de faits qui lui seraient demandés par le ministre du Commerce et de l'Industrie.

Le ministre de l'Agriculture a pour mission de venir en aide aux classes agricoles, en favorisant les associations et

les syndicats agricoles, en utilisant les découvertes, les inventions et les procédés nouveaux, en multipliant les subventions à l'agriculture. Il doit veiller à la mise en culture des landes, prendre des mesures protectrices pour toutes les branches de l'agriculture et de la viticulture, étudier les législations relatives aux subsistances et particulièrement à l'importation et à l'exportation des céréales, s'enquérir des mercuriales générales des prix des grains et denrées, surveiller les statistiques, diriger l'aménagement, le repeuplement et le reboisement des *forêts* de l'État et des communes, depuis que ce service rentre dans ses attributions, donner des ordres relativement à l'*hydraulique agricole*, aux canaux d'irrigation, au colmatage, à la submersion ou au dessèchement des marais, à l'assainissement des terres humides et insalubres, propager l'enseignement agricole (1), diriger le service des *haras* et distribuer les encouragements à l'industrie chevaline quand ces établissements font partie, comme en France, de son département.

Les Travaux publics (2), placés en France sous l'autorité d'un ministre, donnent naissance à plusieurs grands services. On trouve au ministère des Travaux publics, les directions ou divisions suivantes : *les routes et ponts* qui comprennent la construction, la rectification et l'entretien des routes nationales; la construction et l'entretien des ponts qui en font partie, l'exécution des règlements sur la grande voirie en ce qui concerne les routes nationales; le contentieux relatif au service de ces routes; les déclarations d'utilité publique des travaux de construction et de rectification des routes départementales; l'examen des projets de travaux communaux, communiqués par le département de l'Intérieur; le règlement des alignements des routes nationales et départementales dans les traverses des villes, bourgs et villages; les concessions et déclarations d'utilité publique, la construction et l'exploitation des tramways et des voies ferrées, des quais et des ports maritimes; la police du roulage sur les routes départementales et nationales; le service spécial de la statistique.

(1) L'école forestière pour la formation des agents forestiers, l'institut agronomique, les écoles de Grignon, Grandjouan et Montpellier, les chaires et écoles départementales, les fermes-écoles, stations agronomiques, etc.

(2) Pour l'Angleterre, V. de Franqueville : *Les travaux publics en Angleterre.*

Le service de la navigation qui embrasse l'établissement, l'amélioration et l'entretien des ports maritimes de commerce de France et d'Algérie; la construction des digues de défense et des travaux à la mer; l'organisation des associations syndicales pour l'exécution de ces travaux; les questions relatives à l'exploitation et à l'outillage des ports, aux occupations temporaires du domaine public maritime; les projets de concession des polders, lais et relais de mer, la délimitation du domaine public maritime, la création de parcs et de claies à huîtres, l'établissement de jetées-promenades en mer, les commissions nautiques; le service de l'éclairage et du balisage des côtes; l'établissement et l'entretien des phares, fanaux et balises; l'exécution des lois et règlements sur la grande voirie et la police des ports maritimes et sur la protection du balisage des côtes; le contentieux relatif à ce service; l'entretien et l'amélioration des rivières navigables; la construction et l'entretien des chemins de halage, des barrages, écluses, quais et bas-ports; l'amélioration et le règlement du flottage sur les rivières flottables en trains; les travaux de défenses contre les rivières et torrents; l'organisation des associations syndicales pour l'exécution de ces travaux; le matériel et l'administration du service des bacs; l'exécution des lois et règlements sur la grande voirie en ce qui concerne les rivières navigables ou flottables en trains; le contentieux relatif à ces divers services; la pêche fluviale; la surveillance, la police et l'exploitation de la pêche dans les fleuves, rivières et canaux navigables et flottables, non compris les dépendances de la pêche maritime; le service de la pisciculture; les concessions de prises d'eau de toute nature; les règlements d'eau d'usine; le partage d'eau; les règlements de barrages sur les cours d'eau du domaine public; les études de distribution d'eau dans les villes et communes; l'épuration d'eaux d'égout; le service spécial de statistique.

Le service des canaux de navigation a pour objet la construction et l'entretien des ouvrages; le contrôle des canaux concédés; le service de l'inspection des ports; l'exécution des lois et règlements sur la police des voies navigables; les questions relatives aux occupations temporaires du domaine public fluvial; le chômage des voies navigables; le contentieux relatif à ce service; les concessions de prise d'eau de toute nature; les règlements d'eau d'usine; le partage d'eau; les règlements de barrages sur les canaux de navigation concédés

ment des eaux des-
des canaux.
cherches et concessions de
la surveillance des mines.
donne son avis sur les
pour les exploitations
etc.; répartit des secours
veille à la police des usines
ainsi que des usines
et le traitement des eaux
du captage, de l'aména-
des sources minérales; fait
et minéralogiques, surveille
l'analyse des substances mi-
examine les inventions se
fait payer la redevance
souterraine; surveille les
préside à la rédaction des
et à la coordination des docu-
minières, carrières et tour-
usines métallurgiques;
ou locomobiles, les locomo-
sur les accidents arrivés dans
minérales; sur les acci-
vapeur; examine certaines ques-
et exportations; s'occupe
techniques; pourvoie à la publi-
et semestrielles des cartes
procéder aux extraits des statis-

embrasse les questions re-
le fer et à leur con-
utilité publique.
d'utilité
par
des

homologue les ordres de service relatifs à la marche des trains et les règlements d'exploitation. Sont également de son ressort les trains extraordinaires, la police des gares; les accidents et contraventions, les réclamations du public et, en outre, les transports des administrations de la Guerre, de la Marine, de l'Intérieur, des Finances, etc.; les transports de matières explosives ou inflammables; les traités d'exploitation entre les compagnies; la construction des embranchements particuliers; la classification et la réglementation des passages à niveau; les services extérieurs des compagnies (factage, camionnage, etc.); les inventions, le contrôle spécial des chemins de fer de l'État; la vérification des comptes des compagnies, les affaires relatives à la garantie d'intérêt, au partage de l'État dans les bénéfices et à l'exécution des clauses financières stipulées par les actes de rachat, la statistique financière des chemins de fer français.

Depuis peu, un service a été rattaché en France, au ministère des Travaux publics : la *direction des bâtiments civils et des palais nationaux.*

La direction des bâtiments civils qui, auparavant, faisait corps avec la direction des Beaux-Arts n'était pas à sa place et l'innovation était nécessaire : des constructions ou des réparations d'édifices nationaux ne sont pas à proprement parler des œuvres d'art, ce sont des œuvres d'utilité publique. Si certaines d'entre elles s'appliquent à des statues ou à l'obélisque de Louqsor, la majeure partie ont pour objet les bâtiments des ministères, des écoles supérieures, des domaines de l'État, des bibliothèques, des théâtres subventionnés, des dépôts d'étalons, de l'Institut, des manufactures nationales, des observatoires, etc.

Les Colonies qui sont dirigées en France par un sous-secrétaire d'État, renferment, compris dans le cabinet même de ce fonctionnaire, un bureau technique militaire; ensuite, mais en dehors du cabinet, un service central de l'inspection, des services des affaires politiques et de l'administration générale, géographique et des archives, du régime économique des colonies et de la colonisation, des différentes branches d'affaires coloniales, de l'administration pénitentiaire et de la colonisation pénale, des approvisionnements et transports, etc. Une école coloniale dépend également du sous-secrétariat. Quant aux pays de protectorat, ils ressortissent au département des Affaires étrangères.

et non concédés; les travaux d'endi
tinées à l'alimentation ou à l'amélior

Le service des mines dirige les rech
mines; les études de terrains; la
minières, tourbières et carrières;
statuts des sociétés anonymes formé
de mines, usines minéralurgiques, e
entre les ouvriers mineurs, etc.; vei
métallurgiques et minéralurgiques
pour l'élaboration du sel gemme et
salées; il s'occupe de la recherche,
gement et de la conservation des
dresser les cartes géologiques et m
les laboratoires de chimie pour l'an
nérales et des engrais industriels; e
rapportant à l'industrie métallurgiqu
des mines; dirige la topographie s
machines et appareils à vapeur; p
Annales des mines, à la réunion et à l
ments statistiques sur les mines, mi
bières, sur les usines à fer et les autr
sur les machines à vapeur fixes ou
tives et les bateaux à vapeur; sur l
les mines et les autres exploitations
dents dus à l'emploi de la vapeur;
tions de douanes : importations
des questions exclusivement techni
cation des statistiques annuelle
et tableaux graphiques, fait procéd
tiques minérales étrangères.

La *direction des chemins de fer*
latives à la construction des
cession, étudie les lignes non
instruit les avant-projets;
publique, prépare les actes
l'Etat, et préside aux modif
chemins de fer d'intérêt lo
d'utilité publique non
de la construction des ch
commerciale, les tarifs
vœux des conseils génér
de commerce et du publi

parce que les fonctions qu'il remplit sont celles d'un président du Conseil; et qu'au surplus, la législation anglaise qui n'admet ni le principe, ni l'existence du Cabinet ne pouvait admettre l'existence de son chef. Aussi M. Gladstone s'est-il exprimé, en ces termes, dans la *North american review :* « le premier lord de la Trésorerie est simplement le premier des cinq commissaires chargés d'exercer les fonctions de lord haut trésorier et a rang officiellement après les secrétaires d'État (1). »

On peut ajouter que la fonction de premier ministre n'a pas toujours été exercée avec l'éclat qui l'entoure aujourd'hui et Clarendon, aussi bien que Walpole, ont exprimé tout le mal qu'ils pensaient de cette haute situation. En 1806, on alla même jusqu'à déclarer en plein Parlement, « que la Constitution anglaise a horreur d'un premier ministre. »

D'ailleurs, en devenant le chef du gouvernement, le premier lord de la Trésorerie a abandonné peu à peu la direction des affaires financières. Il n'a conservé qu'un titre nu, les fonctions effectives lui ayant échappé pour passer au chancelier de l'Échiquier. Par contre, toutes les parties de l'administration ayant des relations avec la marche générale des affaires publiques sont rentrées successivement dans ses attributions. Il en résulte que le premier lord n'a plus de fonctions spécialement déterminées. Il s'occupe aussi bien de la politique intérieure que de la politique extérieure. On l'appelle, à juste titre, *head* (la tête) *of her majesty government.*

En arrivant au pouvoir, le premier lord, qui est en même temps *le leader* de son parti, distribue les situations politiques dont les titulaires changent avec chaque changement de ministère.

On estime qu'il n'a jamais moins de quarante-cinq fonctions de cette nature à distribuer, sans compter celle des *naval lords* (2) de l'Amirauté. Sur ce nombre, il est vrai, il doit réserver huit postes à l'Ecosse et à l'Irlande. Mais sera-ce là sa seule obligation? Assurément non : car, en répartissant les fonctions il devra s'inspirer d'autre sentiment, c'est que lorsqu'on donne des places, il est prudent de n'exclure aucun représentant des groupes politiques qui gravitent autour de son propre parti.

Le premier lord est historiquement le successeur d'un haut

(1) Septembre 1878.
(2) De Franqueville, *ut suprà*, tome I, p. 485.

... autrefois ...

... Tréso-

... Tré...

... chancelier de

... une ... second com-

... moins élevé qu'on ap-

... et qui n'ont qu'un

...tte administration, la

... tout entière aux trois

...re : au secrétaire par-

...litique et au secrétaire

...hambre des communes.

... les fonctions sont pure-

...s secrétaires de la Tréso-

...

...mier lord de la Trésorerie

...s et les évêques et confère

...glise anglicane. La nomina-

...tous les fonctionnaires d'un

...celle des ambassadeurs est

... C'est conformément à son

...éation de nouveaux pairs et

... plus un

2° **Le chancelier de l'Échiquier** (CHANCELLOR OF THE EXCHEQUER) est le véritable ministre des Finances et il est toujours pris dans la Chambre des communes; sa charge, séparée depuis longtemps de celle du premier lord de la Trésorerie, a été quelquefois, cependant, réunie avec la première, sur une même tête, comme en 1844 par exemple. Le chancelier de l'Echiquier se consacre, presque exclusivement, à son rôle parlementaire et laisse les détails de son administration aux soins des *junior lords* et surtout à ceux des trois secrétaires : parlementaire, financier et permanent. Ces secrétaires ont pour auxiliaires un *law clerk* et un *assistant secretary*. Le chancelier de l'Échiquier a pour devoir spécial de présenter à la Chambre des communes le budget qu'il a préparé : les *estimates*. A l'Échiquier se rattache également l'office de l'*audition* des comptes (*audit office*) dont la mission consiste à examiner les comptes présentés par les comptables des services civils et qui est composé de quatre commissaires inamovibles. Il faut signaler, enfin, comme dépendant encore de cette administration, l'office du *contrôleur général*. Nous parlerons de ce haut fonctionnaire en traitant de l'exécution des budgets.

L'origine de l'Échiquier, remonte, dit-on, à l'époque de la conquête de l'Angleterre par les Normands. La chose semble probable, car la Cour de justice suprême de Normandie portait elle-même le nom de *Scaccarium Normanniæ :* l'Échiquier de Normandie (1).

Le ministère des Finances d'Angleterre a des attributions bien moins chargées que le ministère des Finances français, et il existe des particularités notables à signaler dans l'organisation de ses services. En effet, si l'Inde et les colonies ont une administration financière spéciale, d'un autre côté, un très grand nombre de services publics sont alimentés par des fonds d'une nature particulière, les taxes locales perçues en dehors de toute intervention du gouvernement. La plupart des écoles, l'assistance publique, les églises, les prisons, les routes et presque tous les ponts, les asiles d'aliénés, la police sont entretenus avec ces ressources, ce qui allège d'autant le budget de la Grande-Bretagne (2).

(1) Floquet, *L'Échiquier de Normandie*; Léopold Delisle, *Recueils de jugements de l'Échiquier de Normandie au XIIIe siècle.*

(2) Thomas, *Exchequer of England.*

... en retour ...

... les ...

... de des ...

... les amendes ...

... les ...

... par l'État ...

... ment des dettes ...

... ou re...

... etc., le f...

... de toute es...

... commun.

... trois grand...

... les *ser*...

... suffisamme...

... différents mi...

... toute natu...

... totalité ...

... sont ...

... la dette ...

... ensui...

... dotati...

... de justi...

... impo...

... est ...

... grand ...
... garde ...
... par ... une
... grosse ...
... toujours partie ...
... personnage judiciaire de
... legal des enfants sans
... tous les colleges et hôpi-
... qui est chargé de rendre
... de prorogation du Parle-
... certains bénéfices ecclésiasti-
... C'est sur sa proposition que
... cours supérieures; il choisit et
... comté et si les juges de paix.
... Angleterre, sont nommés par le
... les présentations des lords lieu-
... par contre, nomme les magistrats
... secrétaire d'État à l'Intérieur
... magistrats.
... est chargé de répondre au discours
... des droits des communes, que
... l'ouverture de chaque session d'un nou-
... fait généralement en ces termes : « Sa
... empressement tous les droits et privi-

... par règne.
... pairs : 500, s'il veut, mais
... aux lettres patentes de création.
... inconstitutionne ; il devrait
... la peine de mort.
... Chambre des lords, du 22 janvier 1846 ;
... XXXI ...

lèges qui ont été accordés ou conférés aux *commons* par Sa Majesté ou par l'un de ses prédécesseurs sur le trône(1). »

Le chancelier a, comme subordonnés immédiats : les deux jurisconsultes de la Couronne, l'*attorney général* et le *solicitor général,* tous deux membres de la Chambre des communes.

Le poste de lord chancelier, la possession du sac de laine, du *woolsack,* sur lequel il s'assied, sont l'ambition suprême de tout avocat anglais, membre du Parlement. On les confie généralement, l'un et l'autre, à un orateur ou à un jurisconsulte éminent.

Le secrétaire d'État de l'Intérieur (SECRETARY OF STATE FOR THE HOME DEPARTMENT) est seulement le chef de l'administration intérieure de l'Angleterre, l'Écosse et l'Irlande ayant leur administration propre. D'un autre côté, son pouvoir est limité, dans une large mesure, par l'indépendance des autorités locales, par la pratique du *self government,* et aussi par l'usage des *bills privés* qui, en se généralisant, a donné au Parlement le droit de trancher nombre de questions ayant un caractère exécutif, enfin le *bureau du gouvernement local* lui a enlevé une foule d'attributions. Le secrétaire du *home department* est donc, surtout et avant tout, préposé au maintien de l'ordre public, à la sûreté générale et à l'application des lois criminelles, encore qu'il n'ait pour le seconder que des agents (shériffs ou juges de paix) non payés par l'État, domiciliés dans le pays où ils instrumentent, en un mot, quasi-indépendants. Le secrétaire d'État fait aussi rentrer dans ses attributions le droit de grâce, les naturalisations et pétitions, les institutions de police répressive, les prisons et les traités d'extradition. Il exerce un contrôle spécial sur la police de Londres. Enfin, non content d'emprunter ainsi une partie de ses attributions au lord chancelier, il empiète sur celles du *board of trade,* car il est chargé de l'inspection des usines et ateliers, des pêcheries, des cimetières, des mines, des matières explosibles, de l'application des lois de police sur les animaux, sur l'ivrognerie et la pollution des cours d'eau.

Au demeurant, l'Angleterre a deux fonctionnaires chargés des services de l'Intérieur. C'est même la seule puissance qui maintienne une division aussi curieuse, et qui ne peut s'expliquer qu'historiquement. Le secrétaire d'État *for the home*

(1) *Rules and orders*, art. 18.

étrangères

... Presque

... sous-secrétaires d'État adjoints

... depuis 1854, de la di-
... Nous avons fait pressentir les
... rencontrait et que l'on ren-
... ce ministère. Presque tou-
... la Guerre est un personnage
... itatif. Le duc de Newcastle.
... sir George Cornewal Lewis ont
... d'État de ce département et le
... litaire qui ait été revêtu de ces

... de deux sous-secrétaires
... ment politique et parlemen-
... quand son chef abandonne la
... du Parlement, occupe un
... ne fait pas partie le ministre.
... d'État, c'est ordinairement
... ministère les fonctions de
... Il existe, enfin, un secré-
... membre de la Chambre

... n'existait point de mi-

nistre de la Guerre dans le Royaume-Uni, personne n'y exerçait une autorité d'ensemble sur l'armée [1].

Il y avait bien un secrétaire d'État à la Guerre, *le secretary at war*, mais il n'était que le ministre des finances de la Guerre et en cette qualité il pouvait résister aux volontés du *commander in chief* qui, sans son concours, se trouvait dans l'impossibilité d'ordonner des mouvements de troupes, ces mouvements entraînant toujours certaines dépenses. C'était, comme aujourd'hui, encore, ce secrétaire d'État qui proposait les crédits nécessaires à l'armée, et qui, une fois ces crédits votés, restait responsable de leur emploi devant les Chambres; il accordait même les demi-soldes et faisait publier les promotions. Mais, par une singulière anomalie, ce n'était pas lui qui communiquait avec le commandant général des troupes relativement aux questions de sûreté du royaume, c'était le secrétaire de l'Intérieur pour l'Europe, le secrétaire des Colonies pour les possessions anglaises.

De son côté, le commandant en chef, assisté d'un adjudant-général et d'un quartier-maître général, dont la nomination ne regardait pas le Cabinet, donnait des ordres aux troupes, avait la haute main sur la direction du personnel, l'avancement et la discipline, jouissait, en un mot, d'une autorité sans contrôle, « mais on ne lui confiait qu'une armée sans ingénieurs et sans canonniers, » car l'artillerie et le génie dépendaient exclusivement d'un *maître général de l'ordnance* qui communiquait, sans intermédiaire, avec la Reine. Son action s'étendait même sur les fortifications, le casernement, l'armement, les poudres, la cuisine et la literie de l'armée.

Quant à la juridiction militaire, elle appartenait à un *juge-avocat* qui ne relevait d'aucun ministre, mais qui, membre du Parlement, suivait ordinairement le sort du Cabinet qui l'avait nommé.

Venait, ensuite, le *commissariat* que Wellington définissait en lui donnant pour attribution « le soin des estomacs des hommes et des chevaux. » C'était l'équivalent de notre intendance militaire, avec cette différence toutefois, qu'au lieu d'être rattachée à l'armée, elle dépendait de la Trésorerie.

(1) Bagehot, *La constitution anglaise*; Ch. de Rémusat, *De la réforme administrative en Angleterre* (*Revue des Deux Mondes*, 1855). Voir aussi de Fonblanque (Albany), *Le gouvernement anglais, ses organes, son fonctionnement* (trad. C. Dreyfus), etc.

department a encore une quantité d'autres a
dantes qu'il est inutile d'énumérer.

En dehors de ses deux sous-secrétaires, l
à l'Intérieur a un sous-secrétaire d'État adj
principaux (1). Il a comme hauts fonctionn
l'inspecteur en chef des mines, celui des
saire en chef des prisons.

Le secrétaire d'État aux Affaires étra
STATE FOR THE FOREIGN AFFAIRS, [illegible]
son nom l'indique, chargé des relations
toujours pair d'Angleterre (2), il est assist
d'État parlementaire, de deux sous-secr
et d'un certain nombre de [illegible]

Le secrétaire d'État à la G

[illegible]

... percement condam...

... dans les condi...

... les ...

... volontaires, les deux classes

... guerre qui est chargé d'or...

... propriétaires des campa...
... leurs frais, et forment de...

... entre les quatre armes : infan...
... cavalerie. Les plus riches s'habillent
... leurs frais. Quant aux ouvriers
... au moyen de versements
... se recrutent particulièrement dans
... particulièrement dans les ca...
... volontaires sont nommés par le ...
... le ministre a le droit de les mettre
... Ils sont alors assimilés aux hommes

... soldats ayant appartenu à ...
... toutes les troupes ou à peu près
... sont recrutés par
... qui fait leur faiblesse
... quelles que puissent

... État pour l'Inde ...

ses ordres, deux secrétaires : l'un parlementaire, l'autre permanent.

Quant au secrétariat ou plus exactement au Conseil de l'Inde, il comprend les départements suivants : Militaire; des Finances; de la Justice; des Travaux publics; du Revenu, de la Statistique et du Commerce; des Approvisionnements; le département politique. L'Inde, en effet, ne jouit d'aucune liberté d'ensemble. Elle est gouvernée par un vice-roi assisté d'un Conseil suprême à la fois exécutif et législatif et des gouverneurs de Madras et de Bombay. Ses comptes sont débattus par le Parlement anglais.

Le secrétaire d'État des Colonies (SECRETARY OF STATE FOR THE COLONIES *ou* THE COLONIAL DEPARTMENT) a été, jusqu'en 1854, chargé d'une partie des attributions du ministre de la Guerre. Depuis cette époque, il ne dirige plus que les affaires coloniales, et l'on sait quelle importance elles ont dans le Royaume-Uni, même en en distrayant les plus importantes de toutes, celles de l'Inde. Il nomme les gouverneurs, contrôle les lois votées par les parlements coloniaux et en décide le rejet ou l'approbation; examine toutes les mesures coloniales à prendre au point de vue militaire, maritime, commercial ou international. Il a, enfin, sous ses ordres, deux sous-secrétaires d'Etat : l'un politique, l'autre permanent, et trois sous-secrétaires adjoints.

Le ministère des Colonies a un représentant de chaque grande colonie attaché à son administration et portant le titre de grand commissaire ou agent général (1).

Le régime des colonies anglaises est, du reste, loin d'être uniforme. Les unes jouissent d'une autonomie presque absolue, au point d'avoir une armée et un budget propres, les autres d'une liberté étendue, quelques-unes sont tenues en d'étroites lisières. La première catégorie renferme les grandes colonies où l'élément européen occupe une place notable. Elles ont un Parlement élu et des ministres responsables. Telles sont la colonie du Cap, le Dominion du Canada, la Nouvelle-Zélande. Le gouverneur représentant le gouvernement central ne s'occupe guère, dans ces pays, que des questions militaires et de politique extérieure.

La seconde catégorie comprend des colonies, pour la plu-

(1) *Colonial office list.*

considérables, auxquelles on accorde le droit d'avoir un Parlement élu, mais les ministres n'y forment qu'un Conseil exécutif nommé par le gouvernement et responsable devant lui seul. Bahama, la Barbade, l'Australie méridionale [1] (Adélaïde), l'Australie occidentale (Perth), la Nouvelle-Galles du Sud (Sydney), Queensland, la Tasmanie, Victoria (Melbourne), sont dans cette situation.

Une troisième catégorie, enfin, renferme les positions militaires et les colonies où l'élément indigène a la prépondérance. A celles-là, on n'accorde ni Parlement, ni Conseil exécutif, c'est un gouverneur qui résume en lui les pouvoirs législatif et exécutif.

Chypre, Gibraltar et Malte dans la Méditerranée; Ceylan, Hong-Kong, etc., dans l'Asie; les Seychelles, la Côte-d'Or, la Gambie, Lagos, Maurice, Sainte-Hélène, Ascension, Natal, le Zoulouland, Sierra-Leone, en Afrique; la Guyane anglaise, le Honduras britannique, Grenade, les Bermudes, Sainte-Lucie, Saint-Vincent, Falkland, la Jamaïque, la Trinité, en Amérique; les îles Fidji, la Nouvelle-Guinée, Bornéo septentrional en Océanie, etc., sont dans cette situation.

Le premier lord de l'Amirauté (FIRST LORD OF ADMIRALTY) est à la tête d'une administration qui mérite de fixer l'attention. En effet, il n'existe dans la Grande-Bretagne, ni secrétaire d'État, ni ministre de la Marine. L'administration de la marine est confiée à l'*Amirauté* (*board of Admiralty*) dont l'existence remonte au règne de Henri VIII (1512). Quant à la Commission même de l'Amirauté, elle est plus récente; elle date de Charles I[er] (1628), et fonctionne d'une façon continue et régulière depuis 1690, sauf deux exceptions : en 1702 et en 1827. *Cette Commission a été créée pour remplir les fonctions qui appartenaient autrefois au lord grand-amiral* (*lord high admiral*) [2], *comme la Commission de la Trésorerie pour remplir les fonctions anciennement dévolues au lord grand trésorier.*

L'organisation de ces deux Commissions est d'ailleurs, presque complètement identique. **La Commission ou Conseil de l'Amirauté se compose : 1° du premier lord de l'Amirauté** (FIRST

(1) *Un bill tendant à réunir en fédération les colonies de l'Australie a été soumis récemment aux Parlements de ces colonies et au Parlement anglais. Elles prendraient le nom de Commonwealth of Australia* (États-Unis, république d'Australie ou Australasie) (*Statesman's year book*, 1892, p. 308).

(2) *On trouve un lord haut-amiral dès 1385.*

LORD OF ADMIRALTY) ; 2° de deux à cinq lords secondaires de l'Amirauté (JUNIORS LORDS OF ADMIRALTY) ; 3° de deux secrétaires de l'Amirauté (SECRETARIES OF ADMIRALTY). Le premier lord de l'Amirauté est toujours un personnage politique, jamais marin, mais toujours membre d'une Chambre et du Cabinet. Sur les cinq JUNIORS LORDS, deux, au moins, doivent appartenir à la marine, ce sont : les NAVAL LORDS [1] ; un, au moins, à l'élément civil. Un des deux secrétaires est choisi parmi les membres du Parlement. Il est dit : parlementaire et change avec le ministère. L'autre est permanent.

L'Amirauté a, on le conçoit, une importance capitale en Angleterre. C'est l'une des premières administrations du Royaume. Elle comprend des services multiples : 1° l'artillerie navale et les torpilles ; 2° les renseignements navals ; 3° l'hydrographie ; 4° les constructions navales, les chantiers et machines ; 5° les transports ; 6° la comptabilité ; 7° les vivres ; 8° les approvisionnements ; 9° les contrats ; 10° le service médical ; 11° les travaux ; 12° le service de l'adjudant général en second pour les troupes de la marine ; 13° le service de l'astronome royal ; 14° le collège naval de Greenwich.

Mais il n'y a aucune unité dans les services. Si tout le personnel de la marine est subordonné au premier lord il est, lui-même, à certains égards, légalement subordonné au secrétaire d'État de la Guerre [2].

Quant à ses attributions, elles sont un peu morcelées. Il est bien, d'une manière absolue, responsable de la direction de toutes les affaires navales ; comme président du Conseil d'Amirauté, mais il l'est encore, en commun, avec les autres membres de ce Conseil, bien que sa responsabilité soit plus marquée.

Au reste, les attributions du Conseil se divisent à peu près de la manière suivante : au premier lord de l'Amirauté, ministre de la Marine, incombent spécialement la surveillance générale de tous les départements ou services, l'examen de toutes les questions politiques et budgétaires, toutes les nominations et toutes les promotions.

Le premier lord secondaire, officier supérieur de la Marine, traite les questions relatives à l'équipement et à l'armement de la flotte, et surveille le département du contrôleur.

(1) Actuellement il y a quatre *naval lords*.

(2) De Franqueville, t. I, p. 496.

Le deuxième lord s'occupe de toutes les questions qui concernent les soldats de la Marine, etc.

Le troisième lord a la surintendance du département des vivres.

Le quatrième exerce celle du département des munitions, et le cinquième, qui, le plus souvent, n'est pas militaire, dirige les départements du comptable général et du directeur des travaux; il s'occupe aussi de toutes les questions ayant trait aux affaires civiles de la Marine.

La direction en sous-ordre des différents départements administratifs de la Marine est confiée à autant de fonctionnaires supérieurs, mais qui ne changent pas avec le ministère. Ces fonctionnaires reçoivent nécessairement les ordres de l'Amirauté et c'est à eux qu'appartient l'exécution des décisions prises. Voici les attributions de ces chefs de service.

1° Le contrôleur de la Marine dirige le département des constructions et réparations des navires et exerce une surveillance générale sur les arsenaux de la Marine; il y est représenté par des officiers de Marine.

2° Le département du comptable général a pour but de contrôler les dépenses de la Marine et d'en dresser les comptes tous les ans. Outre qu'il examine les comptes des nombreux officiers comptables au service de la Marine dans toutes les parties du globe, le comptable général autorise tous les paiements exigés par l'administration maritime à l'intérieur et dans les arsenaux, ceux de la solde des marins et des officiers, et enfin ceux des ports de prise. Il tient un registre des services de tous les matelots de la Marine et de tous les vaisseaux en commission et désarmés et prépare les devis des dépenses navales annuelles. C'est aussi à son département que l'on rend compte tous les ans des dépenses de construction, d'équipement et de réparation des navires au service de l'État; il doit, enfin, établir une balance exacte des dépenses de munitions et d'emploi mensuel d'ouvriers dans chaque arsenal de marine.

3° Le contrôleur des vivres autorise l'achat et la distribution des vêtements et des provisions de bouche pour l'usage de la flotte.

4° Le commissaire, garde-magasin général, contrôle l'achat et la distribution des munitions de marine.

5° Le commissaire en chef du corps de médecine tient le contrôle de tout le service médical de la Marine, tant dans le pays même qu'à l'étranger, et il autorise l'achat et la dis-

tribution de tous les médicaments, etc., à l'usage de la flotte.

Outre ces cinq chefs de service, il y a encore un directeur des travaux chargé de contrôler et de surveiller toutes les dépenses des constructions maritimes, et un directeur des transports chargé du règlement de tous les services de transport (troupes ou munitions) à l'usage de l'armée navale. Le service actif comprend, en dehors des trois amiraux, les commandants des stations navales qui relèvent directement de l'Amirauté : ces commandants sont ceux des stations du Nord, de Portsmouth, de Devonport (Plymouth), de Queenstown (Irlande), de l'escadre de la Manche, des Réserves navales de l'escadre d'instruction, de la Méditerranée et de la mer Rouge, de l'Amérique du Nord et des Antilles, de la côte Sud-Est de l'Amérique, du Pacifique, de la Chine, des Indes orientales, de l'Australie, du cap de Bonne-Espérance, et de la côte occidentale d'Afrique.

Chacun de ces commandants d'escadre porte le titre de vice-amiral, et est assisté d'un contre-amiral, en même temps (et c'est d'ailleurs sa qualité officielle), chef des chantiers. Comme il est facile de le supposer, l'organisation des services administratifs de la marine anglaise, quoiqu'elle soit la première au monde, a donné lieu aux débats les plus vifs au sein du Parlement, et aux critiques les plus acerbes dans la presse. On a réclamé son unité absolue de direction en présence des progrès accomplis par certaines puissances dans l'art de la guerre navale. Mais rien n'y a fait. La vieille et puissante institution a résisté, comme ont résisté la Trésorerie, l'Echiquier, la Secrétairerie de la Guerre, comme résisteront les *boards* eux-mêmes. Les Anglais aiment, à n'en pas douter, les administrations collectives et les responsabilités entrecroisées.

Le président du bureau du Gouvernement local (LOCAL GOVERNMENT BOARD), est le président de l'administration anciennement connue sous le nom d'Administration de la loi des pauvres. Ce bureau dont font partie, de droit, depuis le bill du 14 août 1871, le lord président du Conseil, le chancelier de l'Echiquier, le lord garde du sceau privé et les cinq secrétaires d'Etat, ne se réunit jamais. Son président seul agit. Il est assisté de deux secrétaires, l'un parlementaire, l'autre permanent et de quatre secrétaires adjoints. Il étend son action sur l'assistance, la salubrité et l'hygiène publiques, sur certaines constructions navales, la voirie, les emprunts,

à Westminster, le président de la Chambre des communes, le président du bureau du Commerce, le président du *board of local Government*, le lord du sceau privé, 89 pairs temporels, l'évêque de Londres et un certain nombre de hauts fonctionnaires de l'ordre civil ou militaire, car il n'y a pas de limitation au nombre des conseillers, au total 200 (1) environ, actuellement 203.

Nommés à vie par le roi, ils cessent leurs fonctions à la mort du souverain, à moins qu'il n'aient encouru la révocation auparavant, ce qui ne se produit que dans des cas très rares, le nouveau roi les réinvestissant toujours. Puis comme l'assemblée générale du Conseil privé n'est jamais convoquée, on n'appelle ordinairement à délibérer que les ministres et les fonctionnaires de la Cour. Un *clerk* rédige les protocoles, tient à jour les décisions du Conseil et donne par sa signature un caractère authentique à ses décisions. Sous ce rapport, il y a, on le voit, une différence notable entre le Conseil privé et le Conseil des ministres dont les réunions n'ont aucun caractère constitutionnel et dont les délibérations ne sont jamais prises en note officiellement par aucun secrétaire. Cette différence toute naturelle s'explique par le caractère politique et confidentiel des décisions du Cabinet.

Les ordonnances royales importantes doivent être rendues par le roi en Conseil privé. Il en est de même pour les proclamations relatives aux convocations, prorogations ou dissolutions de la Chambre des communes, pour les déclarations de guerre, l'ouverture ou la clôture des quarantaines, la publication des traités internationaux, la ratification ou l'improbation des décisions des parlements coloniaux et un grand nombre de questions de l'ordre administratif, religieux, judiciaire, militaire, commercial, universitaire ou diplomatique. En outre, il est appelé à se prononcer sur les points suivants :

Les unions de bénéfices ecclésiastiques, la fixation des sessions et des convocations des provinces de Cantorbéry et d'York, l'approbation des règlements préparés par les commissaires ecclésiastiques, les créations de nouvelles paroisses;

Les concessions de chartes d'incorporation aux bourgs et

(1) Rudolf Gneist, *ut suprà*, t. I, p. 320; Demombynes; Fischel, *ut suprà*, t. I, liv. III, etc. *List of the lords and others of H. M. most honourable privy Council;* de Franqueville, t. I, p. 423.

à Westminster, le président de la Chambre des communes, le président du bureau du Commerce, le président du *board of local Government*, le lord du sceau privé, 89 pairs temporels, l'évêque de Londres et un certain nombre de hauts fonctionnaires de l'ordre civil ou militaire, car il n'y a pas de limitation au nombre des conseillers, au total 200 (1) environ, actuellement 203.

Nommés à vie par le roi, ils cessent leurs fonctions à la mort du souverain, à moins qu'il n'aient encouru la révocation auparavant, ce qui ne se produit que dans des cas très rares, le nouveau roi les réinvestissant toujours. Puis comme l'assemblée générale du Conseil privé n'est jamais convoquée, on n'appelle ordinairement à délibérer que les ministres et les fonctionnaires de la Cour. Un *clerk* rédige les protocoles, tient à jour les décisions du Conseil et donne par sa signature un caractère authentique à ses décisions. Sous ce rapport, il y a, on le voit, une différence notable entre le Conseil privé et le Conseil des ministres dont les réunions n'ont aucun caractère constitutionnel et dont les délibérations ne sont jamais prises en note officiellement par aucun secrétaire. Cette différence toute naturelle s'explique par le caractère politique et confidentiel des décisions du Cabinet.

Les ordonnances royales importantes doivent être rendues par le roi en Conseil privé. Il en est de même pour les proclamations relatives aux convocations, prorogations ou dissolutions de la Chambre des communes, pour les déclarations de guerre, l'ouverture ou la clôture des quarantaines, la publication des traités internationaux, la ratification ou l'improbation des décisions des parlements coloniaux et un grand nombre de questions de l'ordre administratif, religieux, judiciaire, militaire, commercial, universitaire ou diplomatique. En outre, il est appelé à se prononcer sur les points suivants :

Les unions de bénéfices ecclésiastiques, la fixation des sessions et des convocations des provinces de Cantorbéry et d'York, l'approbation des règlements préparés par les commissaires ecclésiastiques, les créations de nouvelles paroisses ;

Les concessions de chartes d'incorporation aux bourgs et

(1) Rudolf Gneist, *ut suprà*, t. I, p. 320; Demombynes; Fischel, t. I, liv. III, etc. *List of the lords and others of H. M. most h*[illegible] *privy Council*; de Franqueville, t. I, p. 423.

aux hôpitaux, les fermetures des cimetières et la constitution des *burial boards;* la nomination des shériffs, l'approbation des règlements adoptés par les juges pour régler la procédure devant les tribunaux, la fixation des circonscriptions des circuits d'assises, des cours de comté et des sessions trimestrielles;

Les concessions de pensions militaires, les quarantaines, les règlements sur la marine marchande, les affaires des phares, les appels de la milice, la construction des ponts;

Les mesures propres à prévenir les épizooties, les fusions de compagnies du gaz, les foires et marchés, l'incorporation des compagnies et l'approbation des règlements (*by laws*) particuliers des compagnies qui ont une charte;

Les statuts des universités et des écoles publiques, les règlements rendus en exécution des actes sur l'éducation;

Les traités relatifs à la propriété littéraire et à l'extradition, les règles relatives à la juridiction des consuls d'Orient sur les sujets britanniques, etc.

Quand les ministres sortent de charge c'est au roi, en Conseil privé, qu'ils remettent les sceaux, et les nouveaux ministres introduits à leur tour, les reçoivent alors de la main du roi. C'est aussi en Conseil privé que sont arrêtés les termes des discours de la Couronne. Mais il ne faudrait pas conclure de ce qui précède, que le Conseil privé ressemble en quoi que ce soit à notre Conseil d'État. Son rôle, en effet, n'a rien d'actif et presque rien de consultatif. Son intervention est de pure forme. Il ne délibère pour ainsi dire jamais et c'est quand les affaires sont irrévocablement décidées en Conseil des ministres qu'on les porte au Conseil privé. Du reste, on ne réclame pas de lui des règlements d'administration publique, on ne lui demande qu'une chose : la consécration du fait accompli. C'est une Chambre d'enregistrement dans toute la force du terme. Deux ou trois conseillers sur deux cents, suffisent pour donner une homologation. Le Conseil privé siège aussi comme Cour de *record*. C'est même à ce titre qu'il s'enquit de l'état mental de George III et résolut le point de savoir si la Couronne devait être dévolue à la reine Caroline.

Depuis un certain nombre d'années déjà, « la législation nouvelle, écrivait M. Batbie [1], a une tendance marquée à augmenter les attributions du roi en son Conseil privé, mais il

(1) Batbie, *Cours de droit public*, t. III.

ne faut pas se faire illusion sur la valeur des mots, toutes ces dispositions ne sont autre chose qu'une augmentation de la compétence des ministres et une extension du pouvoir exécutif. Comme, d'ailleurs, les ministres sont responsables devant les Chambres, ces délégations n'enlèvent rien au gouvernement parlementaire et se réduisent à substituer l'intervention indirecte à l'action directe du Parlement. »

Les lois spéciales qui ont attribué au roi, en Conseil, certaines prérogatives apparentes sont assez nombreuses.

Primitivement[1], le Conseil privé était destiné, dans la pensée de ses créateurs[2], à former un véritable ministère et longtemps[3], il concentra entre ses mains une quantité considérable de fonctions. Il était toutefois déchu de sa splendeur quand on le réorganisa en 1669, sur l'avis de William Temple. Trente membres alors le composaient, mais un corps formé d'éléments aussi nombreux manquait de l'homogénéité nécessaire à un Cabinet pour agir avec décision, promptitude et discrétion. Aussi arriva-t-il que cinq membres du Conseil privé, ayant réussi à se concilier la confiance du roi et du Parlement, s'attribuèrent uniquement les affaires importantes. Ce fut le premier Cabinet et William Temple, chose digne de remarque, en fut écarté. A dater de cette époque, presque toutes les attributions du Conseil privé passèrent au Cabinet qui, pas plus qu'aujourd'hui, d'ailleurs, n'avait d'existence légale et établie. C'est alors que s'établirent deux usages : celui de choisir les membres du Cabinet parmi les membres du Conseil privé et depuis, l'usage inverse : celui de nommer la plupart des membres du Cabinet, membres du Conseil. Le Conseil privé se trouvant ainsi composé des notabilités politiques appartenant à tous les partis qui s'étaient succédé au pouvoir, il en résulta nécessairement pour lui un rôle de moins en moins important dans le gouvernement de l'Angleterre. C'est pour cela que les attributions réellement actives qui lui restent encore aujourd'hui sont exercées seulement par quel-

(1) Le Conseil privé, les deux Chambres du Parlement, et les tribunaux ont une origine commune et ont formé jadis une seule et même Assemblée dont est issu le Parlement (Glasson, *Histoire du droit et des institutions d'Angleterre*, t. I, chap. 3).

(2) Hallam, *The constitutional history of England*, t. III. C'est sous le règne de Henri VI que le nom de Conseil privé commence à paraître.

(3) Fischel; Rudolf Gneist; E. Hervé; Batbie, *ut suprà;* Blackstone, t. I, p. 329, *Commentaries*, etc.; de Franqueville, *op. cit.*, t. I.

[illegible] d'Am-
[illegible] ommiers
[illegible] au Con-
[illegible] mais
[illegible] au ministère de
[illegible] au ...
[illegible] culture.
[illegible] Conseil pour l'Education (Committee of Council [illegible]
[illegible] seulement
[illegible] fonds nécessaires
[illegible] est le ver-
[illegible] de l'Angleterre. Non-
[illegible] d'Écosse et d'Irlande ont
[illegible] assisté par de nombreux
[illegible] chargés de la surveil-
[illegible] ministère de l'instruction pu-
[illegible] attributions les sciences,
[illegible] les musées, les écoles
[illegible] répartition de subsides [illegible]
[illegible] privées.
[illegible] un bureau scolaire
[illegible] locale [illegible]
[illegible] bureau [illegible] son tour est placé
[illegible] de ses inspecteurs. [illegible]
[illegible] d'enseignement primaire
[illegible] plus étendues par la construct[illegible]
[illegible] d'école [illegible]
[illegible] nomme les instituteurs
[illegible]
[illegible] autorités locales [illegible]
[illegible] surveillance [illegible]
[illegible]
[illegible] enseignement [illegible]
[illegible]
[illegible]

[illegible] Mai et
[illegible]
[illegible]
[illegible]

Quant à l'enseignement supérieur, on peut dire qu'il est absolument libre. Le comité de l'Éducation n'exerce sur lui ni direction, ni surveillance. Il y a bien quelques Universités de l'État, mais elles ne sauraient le disputer en nombre ni en prestige aux compagnies universitaires comme les *Inns of court*, par exemple, sortes de facultés de droit libres qui, prenant les jeunes gens à peu près à la fin de la troisième, leur font terminer leurs études secondaires et les conduisent jusqu'à l'achèvement de leurs études supérieures. Le Parlement a, seul, quelque droit de contrôle sur tous ces établissements.

On le voit, le rôle du ministre de l'Instruction publique anglais est singulièrement atténué. En matière d'enseignement primaire, il est limité par les pouvoirs absorbants des *school boards;* en matière d'enseignement secondaire, il se borne à un simple droit de surveillance; il ne s'étend que peu ou point à l'enseignement supérieur.

Le président du bureau du Commerce (BOARD OF TRADE) est en dépit de son titre effacé, un chef de département ministériel. Il est à la tête d'une de ces administrations qui, constituées en dehors des offices primitifs et des secrétaireries d'État, sont désignées sous le nom d'administrations nouvelles et forment comme autant de services indépendants. La *direction* ou *bureau du Commerce* est assurément la principale de ces administrations. Ce bureau, issu du Conseil privé est, en fait, un véritable ministère du Commerce. Son président a régulièrement, maintenant, entrée dans le Cabinet et son vice-président aujourd'hui supprimé jouait le rôle et exerçait les attributions exactes d'un sous-secrétaire d'Etat. Au *board of Trade,* se rattachent les services : naval (marine marchande), des phares, du pilotage, des pêcheries et ports, des chemins de fer et tramways, des sciences et arts pratiques (arts et métiers), des finances, du commerce, de la propriété industrielle, brevets, dessins et marques de fabrique; il renferme aussi les services du registrateur de la navigation et des matelots, celui de l'inspecteur général des banqueroutes, plus ceux des poids et mesures, de l'émigration, des compagnies d'éclairage au gaz ou par l'électricité, d'alimentation d'eau, des sociétés anonymes, des expositions, de la propriété littéraire, des traités de commerce, des tarifs de douanes, de la statistique générale. Un certain nombre de membres du Conseil privé font partie du *board of Trade,* mais leur rôle, comme

leur action, est très effacé. Le président du bureau, seul, agit et dirige.

Le Comité de l'Agriculture (BOARD OF THE AGRICULTURE) était bien présidé par le lord président du Conseil, mais, en fait, il était dirigé uniquement par le CHANCELIER DU DUCHÉ DE LANCASTRE, titulaire d'une fonction du moyen âge, actuellement abolie. Aujourd'hui l'administration de l'Agriculture forme un conseil collectif inactif, à la tête duquel est placé un président actif, véritable ministre. Cette institution date du mois d'août 1889.

Le secrétaire en chef pour l'Irlande (CHIEF SECRETARY TO THE LORD LIEUTENANT OF IRELAND) peut être considéré comme une sorte de secrétaire d'État spécial à l'Irlande. Il habite Londres et, à ce titre, remplace, dans les Conseils du gouvernement et pour la direction sur place des affaires d'Irlande, son chef, le lord-lieutenant, à qui son rôle surtout représentatif ne permet point de quitter sa résidence de Dublin. Le secrétaire en chef est ordinairement membre de la Chambre des communes [1].

Après le Cabinet et ses membres, viennent certains fonctionnaires de l'ordre le plus élevé, véritables ministres, tous appelés, par leurs fonctions mêmes, à suivre le sort du Cabinet auquel ils demeurent indissolublement liés. Ce sont :

Le lord-lieutenant, ou vice-roi d'Irlande, représentant du souverain dans cette partie du Royaume-Uni. Il est toujours protestant et membre de la Chambre des pairs.

Le lord-chancelier d'Irlande qui a, sous ses ordres, un *attorney* et un *solicitor* général.

Quant aux affaires d'Écosse, jusqu'en 1885, elles étaient dirigées par le secrétaire d'État de l'Intérieur, mais depuis [2], il a été institué un secrétaire pour l'Écosse (*secretary for Scotland*); c'est en réalité un ministre chargé des questions de police, d'instruction et d'assistance publiques, des routes, des ponts, des taxes locales, etc. Il ne fait cependant partie ni du Cabinet, ni du ministère. L'Ecosse a, en outre, son *advocate* et son *solicitor* général.

Le lord du sceau privé (PRIVY SEAL) a une situation toute spéciale en Angleterre. Dépositaire du sceau particulier du souverain, comme le lord grand-chancelier est le dépositaire

(1) De Franqueville, *op. cit.*
(2) Art. 48 et 49, Victoria, ch. 61.

du sceau du royaume, ses attributions, comme on pense, ne sont pas de nature à lui procurer grand souci. Mais c'est une tradition qui se perd dans des temps reculés que de conserver un titulaire à cette fonction d'un caractère tout féodal, comme tant d'autres du gouvernement britannique et de lui accorder, le plus souvent, comme sous le ministère actuel, le droit d'entrée dans le Cabinet.

Quoiqu'une loi ait récemment défini ses fonctions, il se contente, comme par le passé, d'apposer une fois ou deux par semaine le sceau privé à quelques pièces ou brevets et de transmettre, au grand-chancelier, l'ordre d'apposer le grand sceau sur un acte[1]. Il supplée parfois aussi, en cas d'absence ou de maladie, certains de ses collègues du Cabinet. Le lord du sceau privé est enfin chargé de remettre aux *managers* de la Chambre des communes, les messages ou certaines résolutions de la Chambre des lords.

Le premier commissaire des Travaux et Bâtiments publics (*works and public buildings*) peut être assimilé à notre directeur des bâtiments civils et des palais nationaux. Il est assisté d'un conseil qui ne se réunit jamais. Il ne dépend que nominalement de la Trésorerie.

Le Postmaster general, chargé de la direction des POSTES, l'est aussi des télégraphes. A la différence du premier commissaire des travaux et bâtiments publics, il fait généralement partie du Cabinet.

Voilà le ministère anglais, en son entier, avec ses divisions originales.

Il resterait bien à examiner un certain nombre d'administrations secondaires et autonomes qui forment comme autant de petits ministères indépendants, telles la direction de la Monnaie, l'administration des Domaines (*office of wood and Forests and land revenue*), qui a à sa tête deux commissaires qui ne font jamais partie d'aucune combinaison ministérielle[2], mais le cadre de notre sujet nous faisant un devoir de négliger les détails encombrants, nous les laisserons de côté intentionnellement.

Comme on vient de le voir, les départements ministériels en Angleterre sont très distincts et très-indépendants les uns

(1) De Franqueville, *ut suprà*, p. 502, t. I et t. III, p. 404.

(2) On pourrait encore signaler les *Charity commissionners*, la *Banque d'Angleterre* et une fonction honorifique, celle de lord gardien des mines d'étain du duché de Cornouailles.

[illegible] ministérielle sur une [illegible] Wellington [illegible] secrétaire d'État de l'intérieur [illegible] du règne de la reine [illegible] lord-lieutenant d'Irlande [illegible] Shrewsbury [illegible]

[illegible] de la table [illegible] cependant de recon-

[illegible] May, *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*, t. I, p. 146 [illegible]

[illegible] *Parliamentary debates*, 3e série, XXVII, [illegible]

naître avec lui qu'il n'abusa point de la multiplicité de ses pouvoirs et sa *dictature*, comme on la nomma, fut traitée avec une assez grande bienveillance par la Chambre des communes elle-même.

Nous en avons fini avec le gouvernement anglais. Il nous a paru dépourvu de cohésion, car son administration nous a, tout le temps, offert le spectacle de services à peine hiérarchisés, souvent indépendants, à maintes reprises parallèles. Nous allons voir maintenant de quelle manière l'exécutif exerce son action dans chacun des départements ministériels des gouvernements fédéraux.

[SUISSE.]

La Suisse va, la première, nous fournir les éléments que nous recherchons.

Dans ce pays, les ministres ayant des attributions déterminées par la Constitution même, au moins en ce qui concerne leurs grandes lignes, savent donc dans quelles étroites limites ils doivent se mouvoir, puis, ainsi que nous avons eu l'occasion de le constater, la puissance exécutive, ne réside, à proprement parler, dans aucun des ministres, mais bien dans le Conseil fédéral ou Conseil des ministres; enfin, l'autorité de décision n'étant pas une autorité propre, n'est qu'une autorité, en quelque sorte, déléguée, puisque dans la République Helvétique, tout a son principe dans la Confédération représentée par l'Assemblée fédérale.

Le chef du département des Affaires étrangères n'a que des attributions fort peu étendues. Il poursuit les devoirs de sa charge sous la surveillance étroite de la Confédération.

Toute alliance particulière et tout traité d'une nature politique entre cantons, sont bien, à la vérité, interdits, mais les *cantons* ont le *droit* de *conclure entre eux* des *conventions sur des objets de législation, d'administration ou de justice*, à charge de les communiquer à l'autorité fédérale qui n'a le droit d'en *empêcher l'exécution* que si elles contiennent des clauses contraires à la Confédération et aux droits des autres cantons. Si la convention est reconnue licite, les cantons contractants sont autorisés à réclamer, pour l'exécution, la coopération des autorités fédérales. La Confédération peut seule contracter, avec les États étrangers des alliances et des trai-

tés, notamment des traités de commerce et de douanes (art. 8), *cependant les cantons conservent le droit de conclure, avec les États étrangers, des traités sur les objets concernant l'économie politique, les rapports de voisinage et de police*, pourvu qu'ils ne renferment rien de contraire aux droits de la Confédération et des autres cantons. Les rapports officiels entre les cantons et les gouvernements étrangers ou leurs représentants, ont lieu par l'intermédiaire du Conseil fédéral, cependant, *les cantons peuvent correspondre directement avec les autorités inférieures et les employés d'un État étranger, lorsqu'il s'agit des objets mentionnés ci-dessus*. Le ministère des Affaires étrangères suisse, le département politique comme on l'appelait, avait presque toujours eu à sa tête, jusqu'à la fin de 1887, le président même de la Confédération. C'était une tradition. Mais à cette époque, on fut bien obligé de constater que si le travail avait augmenté dans tous les autres départements et notamment dans les départements des postes et chemins de fer et de justice et police, les affaires ne s'étaient accrues, ni en nombre, ni en importance dans le département politique. On cessa donc de désigner, pour le diriger, le président de la Confédération. Cette réforme eut pour conséquence de permettre au chef du département de rester à son poste trois ans au lieu d'un tout en s'initiant davantage aux pratiques de la diplomatie. On a joint, aussi, aux attributions du ministre des Affaires étrangères, certaines questions comme les naturalisations, le maintien de la neutralité et de l'indépendance du pays, les expositions et certains services propres à un ministre du Commerce. En cette qualité, il prépare aujourd'hui les traités de commerce, intervient dans la confection des tarifs douaniers, étend sa compétence aux sujets touchant à la propriété industrielle et littéraire et à l'émigration, toutes choses qui se rattachent, d'ailleurs, aux relations de la Suisse avec les pays étrangers. Il convient d'ajouter, à ce propos, que la Confédération n'envoie pas d'ambassadeurs à l'étranger mais des fonctionnaires portant simplement le nom de ministres plénipotentiaires.

Le chef du département de Justice et Police [1] exécute les décisions du Conseil fédéral, en matière de police, de garantie des constitutions fédérales et d'état civil. Ainsi il réglemente par des dispositions législatives, l'exercice de la pêche et de

(1) Art. 7, 8, 9, 10.

la chasse, principalement en vue de la conservation du gros gibier dans les montagnes et de la protection des animaux utiles à l'agriculture et à la sylviculture (1). Il est chargé de l'ordre public et en cette qualité, il a la police des vagabonds, le soin des extraditions, et interdit d'ouvrir des maisons de jeu. Celles qui existaient ont été fermées le 31 décembre 1877 et les concessions accordées ou renouvelées depuis le commencement de l'année 1871 ont été déclarées nulles. Le ministre prend aussi les mesures nécessaires concernant les loteries et il a le droit de réglementer, à l'aide de prescriptions uniformes, le *travail des femmes dans les fabriques*, la durée du travail qui pourra être imposé aux adultes, ainsi que la protection à accorder aux ouvriers qui exercent des industries insalubres ou dangereuses. Il dirige les opérations des *agences d'émigration* et des entreprises d'assurances (2) instituées ou non par l'Etat, d'après la législation fédérale. Il applique, enfin, la législation concernant les mesures de police en face des épidémies et des épizooties quand celles-ci présentent un danger général. Il a, aussi, le droit d'expulser du territoire les *étrangers* qui compromettent la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (art. 70).

Le chef du département Militaire tient la main à l'application des dispositions constitutionnelles qui ont trait à l'armée fédérale. Il empêche qu'il soit conclu des capitulations militaires, et veille à ce qu'il ne soit pas entretenu de troupes permanentes sur le territoire de la Confédération, car nul canton ou demi-canton (3) ne peut avoir plus de 300 hommes de troupes permanentes, sans l'autorisation du pouvoir fédéral, la gendarmerie non comprise. Il a dans ses services l'organisation de l'armée et l'armement, plus les dispenses du service militaire, tout citoyen suisse étant soumis au service obligatoire. Il exécute les volontés de la Confédération qui en principe dispose de l'armée, du matériel de guerre, des hommes, même non incorporés, et de toutes les ressources militaires

(1) Art. 25, 34, 35, 69, 70 de la Constitution.

(2) En Allemagne, il existe aussi un office des assurances de l'Empire. En Autriche, en Prusse, en Saxe et en Wurtemberg également. Les gouvernements italien et danois songent à établir actuellement l'assurance obligatoire par l'État; en Norvège et en Suède, l'office de l'assurance obligatoire fonctionne déjà (Ricard, l'*Assurance obligatoire*, rapport fait à la Chambre des députés).

(3) *Appenzell* (les deux Rhodes), *Bâle* (ville et campagne), *Unterwald* (haut et bas), forment chacun deux demi-cantons.

... forces ...
... de la Con-
... lement ...
... dépenses ...
... fédération ...
... peuvent être formés ...
... par des considérations
... position de ces corps ...
... tif, la nomination ...
... corps appartiennent aux
... générales qui leur sont
... moyennant une in-
... droit de se servir ...
... mes et des bâtiments
... ainsi que de leurs
... sont réglées par la

... vent être soumis à des
... prescriptions fédérales.
... de voies de fait et
... subit, provenant de
... ce doit aviser l'au-
... les États confédérés, les
... concours. Les frais
... de troubles à l'in-
... Conseil fédé-

Telles sont les dispositions que le chef du département militaire est tenu d'appliquer. Il est aussi chargé de faire percevoir les taxes d'exemption du service militaire.

N'omettons pas de dire que ce département est administré, sous l'autorité du membre civil du Conseil fédéral, par quatre chefs d'armes, tous colonels ou lieutenants-colonels, sauf l'unique général de l'armée suisse actuellement chargé de la direction de l'artillerie. A côté d'eux prennent place les colonels attachés aux services administratifs et du matériel de la guerre, ceux de l'état-major, ceux des chemins de fer, enfin dans le service actif, les colonels commandants de division et les colonels instructeurs fédéraux.

Le chef du département des Postes et Chemins de fer administre les Postes, les Télégraphes et les Téléphones qui tous sont du domaine fédéral et dont les produits appartiennent à la Caisse fédérale, d'après une tarification fixée, « aussi équitablement que possible, » dans toutes les parties de la Suisse. L'inviolabilité du secret des lettres et des télégrammes est, d'ailleurs, garantie. Quant aux chemins de fer, comme ils sont exploités par des compagnies particulières, le département n'exerce sur eux que des droits de surveillance relativement à l'exécution des charges.

Le chef du département des Finances et Péages fédéraux examine si les droits de la Confédération dans la régale des monnaies, sont respectés, car elle seule a le droit de battre monnaie, fixe le système monétaire, édicte, s'il y a lieu, des prescriptions sur la tarification des monnaies étrangères, fait décréter par voie législative des prescriptions générales sur l'émission et le remboursement des billets de banque, bien qu'on ne puisse créer aucun monopole pour l'émission de ces billets, ni en imposer le cours forcé. Il détermine le système des poids et mesures, les cantons exécutant, sous la surveillance de la Confédération, les lois qui concernent cette matière. Quant à la fabrication et à la vente de la poudre de guerre, elles appartiennnent exclusivement à la Confédération ; mais les compositions minières, impropres au tir, ne sont point comprises, dans la régale des poudres. Le ministre des Finances surveille aussi d'une façon toute spéciale les péages, car leur produit appartient en entier à la Confédération ; celle-ci, en effet, peut percevoir des droits d'entrée et des droits de sortie et régler la perception des péages fédéraux, ainsi qu'il suit : 1° sur l'importation des matières nécessaires à l'industrie et à

... ces droits de-
... qui frappent les
... 2° sur exportation.
... que possible.
... propres à assu-
... des marchés. La Con-
... temporairement
... les circonstances extraordi-
... aux cantons pour le
... chaussée et de pontonnage.
... ments semblables, sont
... pour les routes alpestres in-

... l'opposé des mots douanes
... droits de protection ou de
... simplement droits de passage. Et
... que ces mots sont en usage en
... convaincre les pays étrangers par
... la Suisse n'entend percevoir à ses
... très modérés n'ayant qu'un caractère
... les apparences de taxes con-
... Cette affirmation, on doit le recon-
... atteinte depuis le relèvement des

... Finances et Péages a été récemment
... relatives au monopole de l'al-
... de remarque, coexiste en Suisse
... des bouilleurs de crû.
... de la Confédération. Elles sont cou-
... la fortune fédérale; 2° par le pro-
... à la frontière suisse; 3° par le
... 4° par le produit de la re-
... produit brut de la taxe
... par les cantons; 6° enfin
... la législation fédé-
... de leur richesse et

Le chef du département de l'Industrie et de l'Agriculture

... impôt sur le capital

applique les principes de la Constitution qui garantissent la liberté de l'industrie dans toute la Confédération. Sont seuls réservés : 1° la régale du sel et de la poudre de guerre, les péages fédéraux, les droits d'entrée sur les vins et autres boissons spiritueuses, ainsi que les autres droits de consommation formellement reconnus par la Confédération (les lois et arrêtés spéciaux des cantons sur la perception des droits d'entrée devant être, avant leur mise à exécution, soumis à l'approbation de l'autorité fédérale); 2° les mesures de police sanitaire contre les épidémies et les épizooties; 3° les dispositions touchant l'exercice de certaines professions commerciales et industrielles, les impôts qui s'y rattachent et la police des routes (1).

Ce département renferme aussi le service qui correspond en France à l'Office du travail et ceux qui ont trait aux assurances, aux poids et mesures, à l'enseignement et aux encouragements agricoles, etc.

Le chef du département de l'Intérieur ne s'occupe nullement des affaires administratives : cantonales ou communales, mais simplement des élections et votations fédérales, des statistiques fédérales, de l'organisation des autorités fédérales, et, en outre, des questions de travaux et d'enseignement publics. La Confédération a, en effet, le droit de créer à côté de l'école polytechnique existante : celle de Zurich, une université fédérale et d'autres établissements d'instruction supérieure. Elle subventionne tous les établissements de ce genre; quant aux cantons, ils pourvoient à l'instruction primaire qui doit être placée sous la direction de l'autorité civile. Cet enseignement est obligatoire partout, et dans les écoles publiques gratuites. Les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience. La Confédération prendrait même les mesures nécessaires contre les cantons qui ne satisferaient pas à ces obligations (2). Un délai de cinq ans, aujourd'hui expiré, avait été, d'ailleurs, imparti aux cantons pour introduire la gratuité de l'enseignement public primaire (3). Les autorités cantonales peuvent exiger des preuves de capacité de ceux qui veulent exercer des professions libérales et la législation fédé-

(1) Constitution, art. 31 et 32.
(2) Constitution, art. 27.
(3) Disp. transit. de l'article 4.

rale pourvoit à ce que ces derniers puissent obtenir à cet effet des actes de capacité valables dans toute la Confédération [1]. Les personnes qui exercent une profession libérale et qui, avant la promulgation de la Constitution, ont obtenu un certificat de capacité d'un canton, peuvent exercer cette profession sur tout le territoire [2].

Restent les cultes. La liberté de conscience et de croyance est inviolable. Nul ne peut être contraint de faire partie d'une association religieuse, de suivre un enseignement religieux, d'accomplir un acte religieux, ni encourir des peines, de quelque nature qu'elles soient, pour cause d'opinion religieuse. La personne qui exerce l'autorité paternelle ou tutélaire sur des enfants a le droit de disposer, conformément aux principes ci-dessus, de leur éducation religieuse jusqu'à l'âge de seize ans révolus. L'exercice des droits civils et politiques ne peut être restreint par des prescriptions ou des conditions ecclésiastiques ou religieuses, de quelque nature qu'elles soient. Nul ne peut, pour cause d'opinion religieuse, s'affranchir de l'accomplissement d'un devoir civique. Nul n'est tenu de payer des impôts dont le produit serait spécialement affecté aux frais proprement dits du culte d'une communauté religieuse à laquelle il n'appartient pas. L'exécution immédiate de ce principe reste réservée à la législation fédérale [3]. De plus, le libre exercice du culte est garanti dans les limites compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs. Les cantons et la Confédération pouvant toujours prendre les mesures nécessaires pour le maintien de l'ordre public et de la paix entre les membres des diverses communautés religieuses, ainsi que contre les empiètements des autorités ecclésiastiques sur les droits des citoyens et de l'Etat. Les contestations de droit public ou de droit privé auxquelles donnent lieu la création de communautés religieuses et les scissions entre communautés religieuses existantes, peuvent être portées par voie de recours devant les autorités fédérales compétentes. Il ne peut être érigé d'évêché sur le territoire suisse sans l'approbation de la Confédération [4]. L'ordre des jésuites et les sociétés qui lui sont affiliées, ne peuvent être reçus dans aucune partie de la Suisse et toute action dans l'Église et dans l'École,

(1) Art. 33.
(2) Disp. transit., art. 5.
(3) Art. 49.
(4) Art. 50, 51, 52.

est interdite à leurs membres. Cette interdiction peut s'étendre aussi, par voie d'arrêté fédéral, à d'autres ordres religieux dont l'action paraîtrait dangereuse pour l'État ou troublerait la paix entre les confessions existantes. Il est interdit de fonder de nouveaux couvents ou ordres religieux et de rétablir ceux qui ont été supprimés.

Relativement aux travaux publics, la Confédération peut ordonner à ses frais ou encourager par des subsides ceux d'entre eux qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays. Dans ce but, elle ordonne des expropriations moyennant une juste indemnité et la législation fédérale règle les dispositions relatives à cette matière. L'Assemblée fédérale peut, du reste, interdire les constructions publiques qui porteraient atteinte aux intérêts militaires de la Confédération. En outre, la Confédération exerce un droit de surveillance sur la police des endiguements et des forêts dans les régions élevées, et peut même décréter l'entretien des ouvrages d'endiguement et la conservation des forêts existantes. Quant à la législation sur la construction et l'exploitation des chemins de fer, elle est du domaine de la Confédération, qui exerce aussi sa surveillance sur les routes et les ponts dont le maintien l'intéresse. Les cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais reçoivent, à raison de leurs routes alpestres internationales, une indemnité annuelle. Ceux d'Uri et du Tessin reçoivent, de plus, une indemnité spéciale pour le déblaiement des neiges sur la route du Saint-Gothard, aussi longtemps que cette route ne sera pas remplacée par un chemin de fer(1). Un ingénieur fédéral en chef préside à tous les travaux publics.

[ÉTATS-UNIS.]

De la Suisse, état fédéral, passons aux États-Unis. Là aussi, les États fédérés ont leur autonomie personnelle, mais à la différence de ce qui existe en Suisse, le pouvoir exécutif ne subit en rien l'influence du pouvoir législatif, sauf dans deux cas limitativement désignés. Le parallélisme des pouvoirs s'y montre absolu, sans frein, sans contre-poids et il est, ainsi, de toute impossibilité à un pouvoir d'empiéter sur les droits de l'autre.

(1) Art. 23, 24, 26, 37.

En décrétant ces principes, dès l'origine, le pouvoir législatif des États-Unis a établi, en même temps, les départements ministériels qui devaient aider le président dans sa tâche exécutive et dont nous connaissons les noms[1].

La secrétairerie d'État (*Département of state*) comprend la direction des affaires étrangères. Le titulaire de ce poste est presque toujours, depuis Washington, un homme supérieur. Ses fonctions, d'abord effacées, ont été augmentées par des actes successifs[2]. C'est ainsi qu'on lui a attribué la promulgation des lois. Le secrétaire d'État est, d'ailleurs et implicitement le premier ministre du président. Ce qui, au reste et plus que tout autre acte lui confère en réalité ce titre, c'est la loi du 19 janvier 1886 que nous avons précédemment analysée. D'après cet instrument juridique, en cas de décès, démission, destitution ou incapacité du président ou du vice-président de l'Union, le secrétaire d'État et seulement à son défaut les autres membres du Cabinet remplissent les fonctions de président jusqu'à ce que celui-ci soit relevé de son incapacité ou qu'un nouveau président ait été élu. Mais tout en remplissant ces fonctions en même temps suprêmes et temporaires, le secrétaire d'État continue à occuper son siège et son office dans le Cabinet.

Le secrétaire d'État est, aussi, l'intermédiaire entre le président et le pouvoir exécutif des divers états des États-Unis. Ayant la garde du grand sceau de l'Union, il contresigne et appose le sceau aux publications de l'exécutif, aux diverses commissions, aux ordres de grâce et d'extradition. Il est le gardien des traités passés avec les pays étrangers et d'une façon générale des lois des États-Unis, il délivre les passeports et les *exequatur* aux consuls des nations étrangères sont accordés par son office. Il est chargé de la publication des lois et des résolutions du Congrès, des amendements apportés à la Constitution et des actes publics portant déclaration d'admission de nouveaux États dans l'Union, enfin il est tenu de faire au Congrès des rapports annuels sur les communications commerciales qu'il reçoit des agents diplomatiques et consu-

(1) Voir pour toutes les divisions ministérielles aux États-Unis : *Annuaire des Deux-Mondes*. W. H. Michael, *Official congressional directory for house of the united states congress*; Alb. Conkling, *The powers of the executive department of the government of the united states*; Webster Elmes, *The executive departments of the United states at Washington*.

(2) Loi du 22 juin 1870.

laires qui dépendent de lui. Disons à ce propos que comme la Suisse, les États-Unis ne se font pas représenter par des ambassadeurs, mais par de simples ministres plénipotentiaires.

Le secrétaire d'État est secondé immédiatement par un assistant (*assistant secretary of state*) qui le remplace en cas d'absence. Cet assistant-secrétaire, un second et un troisième assistant-secrétaires sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de la surveillance immédiate de la correspondance échangée avec les agents diplomatiques et consulaires des régions énumérées ci-dessous dans les divisions A. B. C. de la surveillance même de ces bureaux et d'une façon générale préposés à la préparation des correspondances relatives à toutes les questions qui peuvent être soulevées au cours de la tractation d'une affaire. A côté des assistants-secrétaires et au-dessous, se trouve le *Chief clerk* qui a la surveillance générale des commis et employés du département et de leur travail.

Les grands services du département d'État sont : *le bureau of indexes and archives* qui a, dans ses attributions : l'ouverture des courriers, la préparation, l'enregistrement et l'indication jour par jour de la correspondance reçue ou adressée par le département, classée par sujet et par personne, la conservation des archives.

Le bureau diplomatique (*Diplomatic bureau*) qui est chargé de toute la correspondance diplomatique et renferme trois divisions.

Division A. — Relations avec la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne.

Division B. — Relations avec la République Argentine, l'Autriche, la Belgique, le Brésil, le Chili, le Danemark, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas, le Paraguay, le Pérou, le Portugal, la Russie, l'Uruguay.

Division C. — Relations avec les États barbaresques, la Bolivie, l'Amérique centrale, la Colombie, la Chine, l'Equateur, l'Égypte, les îles Fidji, des Amis et des Navigateurs, Hawai, Haïti, le Japon, Libéria, Madagascar, Mascate, le Mexique, Saint-Domingue, Siam, les îles de la Société, le Vénézuéla et les autres pays non spécialement dénommés.

Le bureau consulaire (*Consular bureau*) qui pourvoit à toute la correspondance avec les consuls en suivant l'ordre des trois divisions A. B. C. ci-dessus.

Le bureau *of account* qui est chargé de la comptabilité.

Le service des *Rolls and library* qui a pour mission la garde

des annales, des traités, de la bibliothèque et des documents publics, des archives révolutionnaires et des papiers relatifs aux commissions internationales. Enfin il existe un service de *statistics*.

Le département de la Guerre (*War department*) a à sa tête un ministre civil. Il comprend comme principaux services ceux : de l'adjudance général qui a la direction des cadres de l'armée ; de l'inspection générale ; de la justice militaire ; du quartier-maître général ; du commissariat général ; des affaires médicales ; du payeur général ; des ingénieurs ; de l'artillerie et des arsenaux ; des signaux. L'adjudant général est le chef d'état-major et tous les autres services sont dirigés par des généraux de brigade. Seul, le général en chef, a le titre de lieutenant général. Il exerce sa domination sur les divisions militaires de l'Atlantique, du Missouri et du Pacifique. Chacune de ces divisions ayant à sa tête, un major-général. L'armée régulière comprend à peine 2,000 officiers et 25,000 hommes. Plusieurs régiments sont composés de noirs, encadrés par des blancs.

Le département de la Marine (*Navy department*) a chacun de ses services dirigé par un commodore sauf les services purement techniques qui sont placés sous la direction immédiate d'un amiral qui remplit en même temps les fonctions de chef d'état-major général, comme l'adjudant-général, au département de la Guerre, car, il ne faut pas l'oublier, le secrétaire d'État à la Marine est un ministre civil, comme celui de la Guerre.

Les quatre contre-amiraux chargés du commandement des établissements navals de New-York, de San-Francisco, du Pacifique et de l'Atlantique, dépendent, au point de vue militaire, de l'amiral en chef.

Le ministre secrétaire du département de la Marine (*secretary of the Navy*) a sous les ordres du président, commandant en chef, la surveillance générale de la construction, de l'armement, de l'équipement et de l'emploi des vaisseaux de guerre. Le *chief clerk* est à la tête du service des archives et de la correspondance officielle du secrétaire. Les autres chefs de service appartiennent au corps des officiers et à celui des établissements de la marine.

Le *bureau des arsenaux* (*yards and docks*) est chargé des arsenaux et des stations navales, il achète les bois et le matériel.

Le *bureau de la navigation* (*navigation*) pourvoit les vaisseaux de guerre, de cartes géographiques, de cartes marines, de chronomètres, de baromètres, pavillons, fanaux, etc.; il est chargé de la publication des cartes, de l'almanach nautique, des plans; il a sous sa direction l'observatoire naval et l'office hydrographique de Washington.

Le *bureau de l'artillerie* (*ordnance*) dirige la manufacture d'artillerie navale et la confection des munitions, il veille à l'armement des vaisseaux de guerre, il dirige les arsenaux, les magasins, les essais, examine les types. Les armes portatives, et leurs munitions sont aussi de son ressort, ainsi que le service des torpilles, la station des torpilles de Newport et la batterie d'expérience d'Annapolis.

Le *bureau des vivres et de l'habillement* (*provision and clothing*) passe tous les contrats, veille aux acquisitions de vivres, aux approvisionnements d'eau potable, à l'habillement, etc.

Le *bureau de médecine et de chirurgie* (*of medicine and surgery*) surveille tout ce qui est relatif à la médecine, à la chirurgie, aux hôpitaux, aux malades et aux blessés du corps naval.

Le *bureau de construction et réparation* (*construction and repair*) a la surveillance des bassins et cales sèches, vaque à la réparation des bâtiments, exécute les plans, la construction, le cuirassement, etc. des vaisseaux.

Le *bureau de l'équipement et du recrutement* est chargé de l'équipement des navires de guerre, les pourvoit de voiles, agrès, ancres et combustibles; il est également chargé du recrutement des gens de mer de tous grades.

Le *service de l'ingénieur en chef* (*engineer in chief*), a la direction des engins et appareils de la marine, des chaudières, des machines, des ateliers où on les fait et où on les répare.

Le *juge-avocat général* (*the judge-advocate general*) reçoit, révise et conserve les procédures des cours martiales, des cours d'enquête, des bureaux d'examen des titres des officiers à la retraite ou à l'avancement. Il donne son appréciation sur les questions de droit qui lui sont soumises.

Le département des Postes (*the Post-office department*) forme une administration séparée et son chef, le *post-master general*, n'est pas un simple directeur général. C'est un ministre, un secrétaire, toujours membre du Cabinet. Les télégraphes et les téléphones qui sont exploités par des compa-

[illegible] fabriques [illegible]

[illegible] consommation agricoles [illegible] institutions, [illegible] publie un bull[illegible] et de écrivains, en [illegible] producteurs et les consom[illegible] et les fraudes en matière de [illegible]

[illegible] et fait connaître

pneumonie et les autres maladies dangereuses et épizootiques des bestiaux, il surveille les mesures à prendre pour leur destruction et prend des mesures prophylactiques. Il est chargé des stations de quarantaine pour le gros bétail et de l'amélioration de l'industrie animale.

La division forestière (*forestry division*) s'occupe de tout ce qui a trait à la sylviculture, distribue des semences d'arbres et des plants économiques et répond aux demandes qui lui sont adressées au sujet de toutes les cultures forestières.

La division ornithologique (*ornithological division*) s'occupe de tout ce qui a trait aux oiseaux utiles ou nuisibles et fait connaître les mesures à prendre à l'égard des uns et des autres.

Ainsi qu'il est facile de s'en convaincre, les services du ministère de l'agriculture aux États-Unis ne ressemblent en rien à ceux du ministère de l'agriculture français. S'ils sont organisés sur des bases assurément aussi savantes ils affectent un caractère bien autrement pratique et utilitaire.

Le département de l'Intérieur (*department of the Interior*), a, à sa tête, comme les autres départements, un secrétaire. Il est chargé de la surveillance des travaux relatifs aux brevets d'invention, des pensions et concessions de terres, des terres publiques, y compris les mines, des affaires des Indiens, de l'éducation, des chemins de fer, des services topographiques publics, des *census* (recensements) prescrits par la loi, de la garde et de la distribution des documents publics, de la direction de certains hôpitaux et institutions charitables du district fédéral de Colombia. Le secrétaire de l'Intérieur exerce aussi des pouvoirs propres et des attributions, celles-là assez étendues sur les simples territoires des États-Unis. Parmi ses auxiliaires :

Le *premier secrétaire assistant de l'Intérieur* (*first assistant secretary*) connaît des appels dirigés contre les décisions du commissaire de l'office général du cadastre et les actes administratifs des commissaires des brevets et des affaires indiennes, il examine les faits à la charge des fonctionnaires et de leur direction, il contresigne les certificats de pension, surveille les inspecteurs indiens, les surintendants d'écoles indiennes et, d'une façon générale, préside à la tractation des affaires indiennes, dirige le travail des bureaux d'éducation, les divisions du *census*, et fait rentrer dans ses attributions la direction de l'hôpital des aliénés, de l'institut des sourds-muets de Colombia, de l'hospice des affranchis, du parc national de

Yellowstone, des thermes de l'Arkansas, de l'institut des aveugles de l'Arkansas.

Le *secrétaire assistant* (*assistant secretary*) connaît des appels dirigés contre le commissaire des pensions et des questions relatives aux violations des droits des pensionnaires, il a la surveillance générale des appels des bureaux des pensions, dirige la correspondance relative aux terres publiques, contresigne les brevets d'invention, a l'examen des obligations et contrats, règle et débat les honoraires des hommes de loi à l'occasion du contentieux des pensions et des concessions de terres.

Le *chief clerk* a la surveillance générale de tous les secrétaires et employés.

Le *commissaire des brevets* (*commissioner of patents*) dirige tout le service des brevets et des marques de fabrique, et son service est fort important, car il renferme plus de trente fonctionnaires.

Le *commissaire des pensions* (*commissioner of pensions*) a l'examen et la solution de toutes les plaintes qui peuvent s'élever au sujet des lois du Congrès qui accordent des concessions de terre ou des pensions à raison de services rendus dans l'armée ou dans la marine pendant la guerre de la sécession (*revolutionary war*) et les autres guerres subséquentes dans lesquelles ont été engagés les États-Unis. Le commissaire des pensions est aidé dans sa tâche par deux commissaires délégués et un arbitre médical.

Le *commissaire de l'office général des terres* (*general land-office*) est chargé de la surveillance, de l'aménagement et de la vente des terres publiques du domaine national. Il doit aussi faire respecter les décisions prises par les gouvernements précédents en matière de dons aux écoles et aux chemins de fer, de concessions militaires, d'améliorations publiques.

Le *commissaire des affaires indiennes* (*commissioner of indian affairs*) s'occupe des différentes tribus indiennes qui se trouvent aux États-Unis ou dans les territoires; il envoie des instructions et reçoit les rapports de certains agents spéciaux trafiquant en ces contrées, il surveille l'achat, le transport, la distribution des présents et des annuités et fait un rapport annuel sur les relations du Gouvernement avec chaque tribu.

Le *commissaire de l'éducation* (*commissioner of education*) réunit tous les faits et rédige toutes les statistiques relatives à la condition et aux progrès de l'instruction dans les divers États ou territoires de l'Union, à la propagation de toutes les

pneumonie et les autres maladies dangereuses et épizootiques des bestiaux, il surveille les mesures à prendre pour leur destruction et prend des mesures prophylactiques. Il est chargé des stations de quarantaine pour le gros bétail et de l'amélioration de l'industrie animale.

La division forestière (*forestry division*) s'occupe de tout ce qui a trait à la sylviculture, distribue des semences d'arbres et des plants économiques et répond aux demandes qui lui sont adressées au sujet de toutes les cultures forestières.

La division ornithologique (*ornithological division*) s'occupe de tout ce qui a trait aux oiseaux utiles ou nuisibles et fait connaître les mesures à prendre à l'égard des uns et des autres.

Ainsi qu'il est facile de s'en convaincre, les services du ministère de l'agriculture aux États-Unis ne ressemblent en rien à ceux du ministère de l'agriculture français. S'ils sont organisés sur des bases assurément aussi savantes ils affectent un caractère bien autrement pratique et utilitaire.

Le département de l'Intérieur (*department of the Interior*), a, à sa tête, comme les autres départements, un secrétaire. Il est chargé de la surveillance des travaux relatifs aux brevets d'invention, des pensions et concessions de terres, des terres publiques, y compris les mines, des affaires des Indiens, de l'éducation, des chemins de fer, des services topographiques publics, des *census* (recensements) prescrits par la loi, de la garde et de la distribution des documents publics, de la direction de certains hôpitaux et institutions charitables du district fédéral de Colombia. Le secrétaire de l'Intérieur exerce aussi des pouvoirs propres et des attributions, celles-là assez étendues sur les simples territoires des États-Unis. Parmi ses auxiliaires :

Le *premier secrétaire assistant de l'Intérieur* (*first assistant secretary*) connaît des appels dirigés contre les décisions du commissaire de l'office général du cadastre et les actes administratifs des commissaires des brevets et des affaires indiennes, il examine les faits à la charge des fonctionnaires et de leur direction, il contresigne les certificats de pension, surveille les inspecteurs indiens, les surintendants d'écoles indiennes et, d'une façon générale, préside à la tractation des affaires indiennes, dirige le travail des bureaux d'éducation, les divisions du *census*, et fait rentrer dans ses attributions la direction de l'hôpital des aliénés, de l'institut des sourds-muets de Colombia, de l'hospice des affranchis, du parc national de

Yellowstone, des thermes de l'Arkansas, de l'institut des aveugles de l'Arkansas.

Le *secrétaire assistant* (*assistant secretary*) connaît des appels dirigés contre le commissaire des pensions et des questions relatives aux violations des droits des pensionnaires, il a la surveillance générale des appels des bureaux des pensions, dirige la correspondance relative aux terres publiques, contresigne les brevets d'invention, a l'examen des obligations et contrats, règle et débat les honoraires des hommes de loi à l'occasion du contentieux des pensions et des concessions de terres.

Le *chief clerk* a la surveillance générale de tous les secrétaires et employés.

Le *commissaire des brevets* (*commissioner of patents*) dirige tout le service des brevets et des marques de fabrique, et son service est fort important, car il renferme plus de trente fonctionnaires.

Le *commissaire des pensions* (*commissioner of pensions*) a l'examen et la solution de toutes les plaintes qui peuvent s'élever au sujet des lois du Congrès qui accordent des concessions de terre ou des pensions à raison de services rendus dans l'armée ou dans la marine pendant la guerre de la sécession (*revolutionary war*) et les autres guerres subséquentes dans lesquelles ont été engagés les États-Unis. Le commissaire des pensions est aidé dans sa tâche par deux commissaires délégués et un arbitre médical.

Le *commissaire de l'office général des terres* (*general land-office*) est chargé de la surveillance, de l'aménagement et de la vente des terres publiques du domaine national. Il doit aussi faire respecter les décisions prises par les gouvernements précédents en matière de dons aux écoles et aux chemins de fer, de concessions militaires, d'améliorations publiques.

Le *commissaire des affaires indiennes* (*commissioner of indian affairs*) s'occupe des différentes tribus indiennes qui se trouvent aux États-Unis ou dans les territoires; il envoie des instructions et reçoit les rapports de certains agents spéciaux trafiquant en ces contrées, il surveille l'achat, le transport, la distribution des présents et des annuités et fait un rapport annuel sur les relations du Gouvernement avec chaque tribu.

Le *commissaire de l'éducation* (*commissioner of education*) réunit tous les faits et rédige toutes les statistiques relatives à la condition et aux progrès de l'instruction dans les divers États ou territoires de l'Union, à la propagation de toutes les

informations ayant trait à l'organisation et à l'aménagement des écoles, aux méthodes scolaires et aux systèmes d'école propres à faire connaitre à la population des États-Unis toutes les améliorations pédagogiques et à favoriser, en un mot, la cause de l'éducation par tout le pays.

Le *commissaire des voies ferrées* (*of railroads*) est chargé d'ordonner et de coordonner tout un ensemble de rapports que doivent lui faire les compagnies dont les routes sont, en tout ou en partie, au nord, à l'ouest ou au sud du Missouri et auxquelles les États-Unis ont consenti quelque prêt ou donné quelque subside en titres ou concessions du sol. Il est chargé également d'examiner les livres, comptes et titres de propriété desdites compagnies, de leur faire appliquer les lois en vigueur, d'assister, enfin, les directeurs de ces entreprises toutes les fois que leur intervention est requise.

Le *directeur de l'inspection géologique* (*of the geological survey*) a pour mission la classification des terres publiques, l'examen de la structure géologique, les ressources minérales et les produits du domaine national.

Le *commissaire du travail* (*commissioner of labor*) est à la tête du bureau ou Office du travail établi par acte du Congrès, en date du 27 juin 1884. Par cette loi organique, le bureau du travail est chargé de réunir tous les renseignements relatifs à cet objet, à ses relations avec le capital, aux heures de travail, aux salaires des travailleurs : hommes et femmes, aux moyens d'améliorer leur sort matériel, social, intellectuel et moral, de faire un rapport annuel écrit renfermant les renseignements recueillis par lui et contenant tous les conseils de nature à développer l'efficacité pratique du bureau.

Le *surintendant du recensement* (*superintendent of the census*) est chargé de la rédaction du *census* décennal des États-Unis et des compléments, recherches, etc., y relatifs.

Comme on le voit, le ministère de l'Intérieur aux États-Unis diffère de tous points du nôtre correspondant, et cela ne saurait surprendre si l'on réfléchit que, sans parler des comtés et des communes qui ont leur autonomie propre, chacun des 44 États de l'Union a son Sénat, sa Chambre des députés ou des représentants, son gouverneur et ses fonctionnaires, que ces États s'administrent eux-mêmes et qu'ils ne sont reliés au gouvernement que par le lien fédéral. Il ne peut donc être question aux États-Unis, ni de préfets, ni de sous-préfets, ni de conseils de préfecture, ni d'assistance publique ou de ré-

gime pénitentiaire centralisés et placés dans les attributions du ministère de l'Intérieur. Et cependant, malgré sa simplification apparente, ce ministère est d'une administration compliquée et confuse. Il a, à certains points de vue, un caractère judiciaire et, d'autre part, certaines de ses attributions, par exemple celles qui concernent les Indiens, ressortiraient, pour partie, chez nous, au ministère de la Guerre. D'un autre côté, il étendait encore récemment son action sur nombre de questions agricoles. Cette dernière attribution donnait même lieu à tant de difficultés et de complications que les ministres de l'Intérieur furent les premiers à réclamer la création d'un ministère de l'Agriculture. Le département de l'Intérieur empiète enfin sur des objets qui seraient de la compétence de nos ministères des Travaux publics et des Finances.

Le département de la Justice n'est un véritable ministère aux États-Unis, que depuis 1870, car avant cette date l'administration de la justice n'était point entre les mains du gouvernement fédéral. Chaque État possédait alors, comme aujourd'hui, son organisation judiciaire propre, mais sans lien avec le pouvoir central. Il y avait seulement, au sommet de la hiérarchie, le bureau de L'ATTORNEY GENERAL. Depuis 1870 (1), ce bureau est devenu le ministère de la Justice, l'ATTORNEY conservant toujours ses fonctions primitives; d'abord l'interprétation de la loi, attribution de la plus haute importance, puis la représentation du gouvernement devant la Cour suprême où il exerce des attributions analogues à celles de notre procureur général près la Cour de cassation. Il reste, en outre, membre du Cabinet. Les innovations consistent en ce que, chaque ministère se trouve pourvu d'un jurisconsulte placé à la tête d'un bureau judiciaire dépendant du ministère de la Justice et que l'attorney général soumet à ces hauts fonctionnaires, s'il le juge convenable, les questions de droit qui peuvent surgir. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'un sujet de droit constitutionnel, l'attorney général est tenu de faire connaître son avis personnel. Il décide aussi les questions de droit qui lui sont soumises par le chef de l'État et les secrétaires des départements exécutifs. Il agit alors presque comme juge et ses jugements sont définitifs (2). « Bien que

(1) Loi du 22 juin.
(2) Avis de M. Caleb Cushing, attorney général (1854); *Annuaire des Deux-Mondes* (1850); de Chambrun, *Le pouvoir exécutif aux Etats-Unis*, passim.

l'acte qui définit ses attributions ne dise pas positivement quel est l'effet que doit avoir la décision de l'attorney général, néanmoins voici la pratique suivie : soit parce qu'un fonctionnaire qui refuserait de se conformer à cette manière de voir, serait accusé de ne pas tenir compte de l'interprétation officielle donnée à la loi, soit parce qu'un gouvernement doit maintenir des règles uniformes dans la conduite des affaires publiques, les opinions de l'attorney général sont considérées comme obligatoires (1). » Toutefois, malgré l'étendue des pouvoirs juridiques qui lui sont attribués, on ne peut en appeler à lui pour réformer les décisions d'un autre chef de département ministériel et l'attorney général ne doit même interpréter la loi que lorsque le président ou quelque membre du Cabinet lui en a fait expressément la demande. En fait, ceux-ci recourent fréquemment à ses lumières. Si le congrès, par exemple, après avoir rendu une délibération, laisse au président le soin de la mettre à exécution ou si des difficultés de conciliation entre différentes lois se présentent, il est alors de toute nécessité de recourir à son autorité interprétative. Le président ou le secrétaire intéressé demandera à l'attorney de lui faire connaître son opinion et cette opinion liera le pouvoir exécutif qui doit la considérer comme obligatoire. Elle sera, d'ailleurs, sans appel, et la Cour suprême elle-même ne pourra la réviser. L'attorney général est ainsi en matière juridique pure, l'adjoint du président et de tous les chefs de département et en matière d'interprétation juridique, leur supérieur. Il examine, en outre, les recours en grâce et tous les procès dans lesquels le gouvernement est engagé et dirige naturellement toutes les affaires judiciaires de l'Union, exerçant son action sur les tribunaux fédéraux mais surtout sur les membres du ministère public près ces tribunaux, qui sont de quatre sortes : la Cour suprême (*supreme court of the United states*), les cours de cercle (*circuit-courts*), les cours de district (*district-courts*), la Cour des griefs (*court of claims*).

Les autres juridictions sont des juridictions purement locales.

Le département du Trésor (*Treasury*) renferme les sections suivantes : la comptabilité des services civils, diplomatiques et des terres de l'Etat; la comptabilité de l'armée, de la flotte, et des affaires des indiens, le contrôle des valeurs en circulation, le service du premier auditeur, le service du commis-

(1) Avis de M. Caleb Cushing.

saire des douanes, le service du commissaire des contributions intérieures, le service du trésorier, de l'enregistreur du Trésor, de l'ingénieur contrôleur des constructions publiques, du surintendant de la surveillance des côtes, des directeurs de la Monnaie, de la statistique, de la navigation. La Trésorerie a, en outre, la direction de tous les services financiers de la République fédérale. A la tête de cette administration est bien placé le secrétaire du Trésor, mais en dehors de ses attributions générales s'étendant à toutes les parties du service, il est chargé de faire connaître les mesures nécessaires pour l'amélioration des revenus. A cet effet, et aussi pour faire toucher du doigt la situation financière des Etats-Unis, il dresse un compte-rendu annuel de l'état de ses finances, qui est envoyé au Congrès.

D'un autre côté, il surveille la rentrée des impôts fédéraux dont les plus importants sont les douanes et le revenu intérieur. Ce dernier impôt dont le produit, d'ailleurs, n'égale en rien celui du précédent, porte sur les objets les plus divers : industrie du gaz, envoi de dépêches télégraphiques, actes de cautionnement des comptables, deniers publics, fabrication de confiseries, procurations de vote, etc. Puis viennent, l'impôt des patentes, la taxe sur la circulation des banques, les remboursements d'intérêts des chemins de fer du Pacifique, certains impôts proportionnels sur le revenu; des taxes sur le bétail abattu; sur la possession de vaisselles d'or et d'argent jusqu'à un certain poids, sur certaines catégories de voitures et de chevaux, l'impôt sur les successions et sur certains objets de consommation. Le Gouvernement, il est vrai, tend depuis un certain temps à diminuer ou à abolir quelques-uns de ces impôts pour ne plus laisser subsister que des impôts comme les *douanes*. C'est même contre cette tendance et en particulier contre les conséquences du bill Mac-Kinley que les récentes élections démocratiques des Etats-Unis viennent d'avoir lieu.

Ce sont là les impôts fédéraux. Quant aux impôts des quarante-quatre États, ils sont de nature très diverse, mais leur caractéristique est certainement l'impôt sur le capital (1). Dans

(1) E. de Parieu, *Journal des économistes;* Yves Guyot, Menier, *L'impôt sur le capital et le revenu.* Ces impôts portent sur le capital mobilier et immobilier, et prennent les noms de *millstax, general tax, state tax, tax on real and personal estate.*

sept États, en effet, il représente plus du quart du revenu, dans cinq plus de la moitié, dans six la presque totalité; dans un, celui du Mississipi, il est l'unique taxe.

En dehors des impôts fédéraux, le SECRÉTAIRE DU TRÉSOR trouve encore quelques revenus dans les ventes de terres publiques.

A quoi s'appliquent ces revenus et ces impôts? Aux dépenses des affaires étrangères, des Indiens, des pensions, de l'armée, de la marine, des affaires civiles, qui comprennent les frais du pouvoir exécutif et du Congrès, aux dépenses des tribunaux fédéraux, des asiles d'aliénés, des phares, des travaux publics fédéraux, à la perception des impôts fédéraux, à la confection des *census* ou statistiques. Le secrétaire du Trésor doit aussi, à l'aide des ressources précédentes, veiller au paiement des intérêts de la dette publique et à son amortissement. Cette dette est de trois sortes : la *dette portant intérêts en espèces*, résultat des emprunts en six, cinq-vingt, dix-quarante, autrement dit en 6 0/0 ou en 5 0/0, *la dette portant intérêt en papier* (*greenback notes*) à cours forcé et la *dette ne portant pas intérêt*. Ajoutons que la dette publique de l'Union diminue chaque jour avec une rapidité incalculable.

Aux États-Unis, l'instruction publique n'a pas de *ministre* pour la représenter dans le Cabinet du président, car dans ce pays, l'*éducation publique* n'est pas confiée au pouvoir central. Un fonds spécial qui portait le nom de *Union state deposit fund* et appartenait à la Confédération, étant devenu libre en 1835, fut réparti jusqu'à concurrence de 150 millions entre les divers États de l'Union. C'est avec le produit de la distribution de ce fonds, l'application des taxes locales, des dons et d'autres revenus encore qu'on a fini par constituer le fonds scolaire de chaque État. C'est ainsi qu'aux États-Unis l'instruction est devenue généralement gratuite à tous ses degrés. Quant à la surveillance des services scolaires, elle échappe, dans ce pays, à l'action gouvernementale; les États, seuls, en ont la charge, aussi ont-ils organisé tout un système de direction pédagogique qui varie d'État à État, comme on peut s'en convaincre en parcourant les constitutions et les lois qui les régissent. Il résulte de cette diversité dans la direction de l'enseignement une grande diversité dans l'enseignement lui-même. On chercherait vainement aux États-Unis cette organisation uniforme des trois ou quatre ordres d'enseignement, telle qu'on la rencontre dans toutes les grandes puissances du

continent, sauf l'Angleterre, à laquelle les États-Unis semblent avoir emprunté une partie de leur organisation scolaire.

Dans chaque *town* ou commune, on trouve un comité scolaire élu ; ce comité nomme et révoque les instituteurs et les professeurs ; il adresse des rapports au bureau général d'éducation de l'État, qui a la haute direction de l'enseignement de tout l'État intéressé, et puis c'est tout. On chercherait vainement ailleurs, en pareille matière, une autonomie aussi rigoureuse, et malgré cela, l'enseignement est des plus complets. Ainsi, la Constitution du Massachussets dit formellement que les enfants doivent fréquenter les écoles de cinq à quinze ans, et que l'enseignement primaire comprendra : l'orthographe, la lecture, l'écriture, la grammaire anglaise, la géographie, l'arithmétique, l'histoire des États-Unis, la connaissance des devoirs et la morale pratique (*good behaviour*). La musique vocale, le dessin, la physiologie, l'algèbre, l'hygiène et l'agriculture sont en outre enseignés dans toutes les écoles élémentaires où les comités locaux le jugent convenable. Quant aux communes [1] de 3,000 habitants du même État, elles doivent avoir, en outre, une école supérieure (*high school*), où sont enseignés : l'histoire générale, la comptabilité, l'arpentage, la géométrie, la physique, la chimie, le droit constitutionnel de l'État et des États-Unis, le latin.

Si la commune a 4,000 habitants, on doit y enseigner, en plus des matières précédentes : le grec, le français, l'astronomie, la géologie, la rhétorique, la logique, la morale, l'économie politique.

Au-dessus viennent les Universités, pour la haute culture intellectuelle.

Les membres des comités, pour donner toute leur valeur à leurs délibérations, doivent les prendre tantôt à l'unanimité, tantôt à une majorité des deux tiers. Ils ont aussi la surveillance de l'enseignement religieux dans les écoles publiques. Ils doivent exiger la lecture quotidienne d'un passage de la Bible, sans commentaires, et exclure les livres rédigés dans l'esprit d'un culte déterminé (*sectarian books excluded*).

(1) Voir, pour plus de détails, les *Annual reports of board of education*, et *L'Instruction publique aux États-Unis*, de Hippeau.

[ALLEMAGNE.]

Nous venons d'examiner avec quelque détail le rôle et les attributions des ministres français, suisses, anglais et américains. Il est un autre ministre dont l'étude des attributions (1) n'est pas moins intéressante, c'est **le Chancelier de l'Empire d'Allemagne.** Comme président du ministère d'État et des Affaires étrangères de Prusse, il voit tous les ministres de ce pays placés sous sa direction et sa responsabilité, et en sa qualité de chancelier de l'Empire, il les résume tous en lui-même, il préside aussi le Conseil fédéral (*Bundesrath*) avec voix prépondérante, et comme il ne peut être logiquement membre du Reichstag, il y prend droit de séance et de parole à titre de membre du Conseil fédéral.

Veut-on maintenant se rendre compte de l'étendue (2) de ses attributions, non point seulement en Prusse où, à lui seul, il représente tout le gouvernement, mais dans l'Empire d'Allemagne? On n'a qu'à ouvrir la Constitution et quelques autres textes, on y verra que l'empereur, dont tous les actes doivent être contresignés par le CHANCELIER qui assume toute responsabilité et partant tout pouvoir, promulgue et publie les lois, les ordonnances et règlements de l'Empire, nomme et révoque les employés de l'Empire, accomplit l'exécution de la contrainte fédérale prescrite par le Conseil fédéral contre tous États indifféremment lorsqu'il y a infraction à la Constitution, nomme tous les officiers supérieurs de l'armée de terre et tous les officiers de marine. Se place-t-on à un autre point de vue? l'ensemble des forces de terre de l'Empire fournies par les contingents de tous les États fédérés et principalement par la Bavière, la Saxe et le Wurtemberg, seuls pays ayant conservé un semblant d'autonomie militaire, constituent, en temps de paix et de guerre, une seule armée placée sous les ordres de l'empereur auquel les troupes sont obligées d'obéir sans condition.

(1) Les attributions que nous étudions ici sont celles de M. de Bismarck pris comme type du chancelier allemand.

(2) V. pour tout ce qui concerne le gouvernement de l'Allemagne et des États qui composent l'Empire : Von Rönne : *Das Staatsrecht der preussischen monarchie;* Schulze, *Das preussische Staatsrecht;* Bornhack, *Preussische Staatsrecht;* Laband, *Das staatsrechts der deutschen Reichs;* Von Sarwey, *Das Würtembergische Staatsrecht;* Henzel, *Die Stellung des Reichskanzlers,* etc.; Zorn, *Das Staatsrecht der deutschen Reiches,* passim.

L'empereur, autrement dit le CHANCELIER, est aussi autorisé, si la sûreté publique lui paraît menacée sur un point quelconque du territoire de la Confédération, à déclarer l'état de siège.

Ce n'est pas tout encore. Le CHANCELIER exerce sa direction et sa surveillance sur tout ce qui concerne l'indigénat (sauf en Bavière), sur le droit de bourgeoisie, les passeports (1) et la police des étrangers, l'exercice des professions, la colonisation et l'émigration vers des terres non allemandes. Il exécute les décisions législatives en matière de douanes et de *Zollverein*, de commerce et d'impôts applicables aux besoins de l'Empire. Ces impôts sont ceux sur le sel, le tabac, les eaux-de-vie, les bières et les sucres de betterave. La Bavière, le Wurtemberg, Bade, conservant leur législation particulière pour les eaux-de-vie et pour les bières et les villes hanséatiques de Brême et de Hambourg avec leur banlieue, demeurant chacune en dehors des limites douanières communes, jusqu'à ce qu'elles aient demandé à y être comprises.

L'action du chancelier s'étend, en outre, sur le fonds (2) des Guelfes, les poids et mesures, et les monnaies. Il fixe les principes de l'émission du papier monnaie et les prescriptions générales sur les banques. Il a, dans ses attributions, les brevets d'invention, la protection de la propriété des œuvres de l'esprit, l'organisation d'une protection commune du commerce allemand à l'étranger et de la navigation du pavillon allemand sur mer, la constitution d'une représentation consulaire payée par l'Empire et nommée par l'empereur, c'est-à-dire par lui.

Le CHANCELIER fait encore rentrer dans ses services : les chemins de fer et les voies de communication par terre et par eau, établis dans l'intérêt de la défense de l'Empire et du commerce général. Cette disposition ne concerne guère les chemins de fer bavarois, qu'au point de vue militaire, la Bavière continuant à régler, d'après sa législation particulière, l'administration, l'établissement, l'outillage, la police, l'organisation des trains, le service, l'uniformité et l'abaissement des

(1) *Annuaire de la soc. de lég. comp.*, 1re année, traduction et notes de M. Paul Jozon.

(2) On appelle ainsi les sommes considérables confisquées au Hanovre en même temps qu'il était annexé. Ces fonds servent à entretenir les « reptiles », autrement dit la presse vendue et certains personnages peu scrupuleux.

[illegible] sont réglés [illegible]

[illegible] d'eau commun- [illegible] et les taxes [illegible] charges de la [illegible] l'empereur [illegible] des employés [illegible] Wurtemberg conservent [illegible] restent maîtres de leurs [illegible] des tarifs applicables [illegible] directes entre [illegible] ne faisant pas partie de [illegible] Wurtemberg [illegible] des postes et télégraphes [illegible]

[illegible] prescriptions sur [illegible] en matière civile [illegible] charge de faire respecter [illegible] Il veille à ce qu'il ne soit [illegible] commune sur le droit des [illegible] droit commercial, le droit [illegible] judiciaire en vertu de la loi [illegible] toutes les dispositions en [illegible] pénal et la procédure [illegible]

[illegible] en Europe [illegible] des pouvoirs [illegible] constitutionnels [illegible]

[illegible]

encore à plier sous le joug et l'on voit, à de fréquents intervalles, la Bavière et la Saxe supporter avec quelque impatience l'application des lois réputées communes et dites d'Empire.

Nous venons d'examiner les pouvoirs propres (1) au CHANCELIER, ajoutons comme corollaire que le CHANCELIER de l'empire d'Allemagne a comme autorités subordonnées à sa direction immédiate :

1° Le secrétaire et le sous-secrétaire d'État des Affaires étrangères et les conseillers rapporteurs de la 1re section (politique et personnel), de la 2e section (politique commerciale), de la 3e section (judiciaire). Tous ces rapporteurs portant le titre de conseillers intimes.

Il a, en outre, un droit, officiellement consacré, de direction sur les autres ministres qui portent le nom de secrétaires d'État.

Et quels sont ces ministres?

Le ministre de l'Intérieur ou de l'office de l'intérieur de l'Empire, qui lui-même, est assisté d'un sous-secrétaire d'État et dont le ministère se divise en deux sections. La section centrale et la section administrative.

Le ministre de la Justice qui a sous son autorité toutes les institutions judiciaires dont la plus élevée est la haute Cour de justice de Leipzig.

Le secrétaire d'État de la Trésorerie de l'Empire qui a la direction des services suivants : le Trésor de guerre de Spandau, la caisse générale de l'Empire, l'administration de la dette de l'Empire, les commissariats de l'Empire pour le contrôle des douanes et des taxes de consommation, la commission de rayon à Berlin.

Il n'y a pas en Allemagne, on le sait, de ministre de la Guerre. *Un chef d'état-major général* est simplement placé à la tête des services militaires de l'empire d'Allemagne. Il est assisté de quartiers-maîtres supérieurs et des chefs des sections suivantes : histoire militaire, chemins de fer, géographie et statistique, triangulation, topographie, cartographie, etc., en un mot, il est apparemment environné de tous les services d'un major-général d'armée et non point de ceux d'un ministre de la Guerre puisque chacun des États confédérés a con-

(1) Le chancelier, d'après la loi du 17 mars 1878, est autorisé à se faire suppléer dans ses différentes fonctions, par des délégués.

servé l'administration de ses troupes, bien qu'il n'en ait plus la libre disposition : la mobilisation. Ainsi, le ministre de la Guerre, en Prusse, a, sous sa direction, les sections des quatre grandes armes, plus une section technique, un département de l'économie militaire, d'autres relatifs à l'entretien, à l'équipement, à la solde, etc. Il en est de même en Bavière, en Saxe et en Wurtemberg.

Il n'y a donc pas, à proprement parler, de ministre de la Guerre de l'empire d'Allemagne et nous avons même expliqué précédemment que les souverains et les pays confédérés, tout en pliant sous le joug du chancelier, avaient tenu à conserver les apparences de leur autonomie militaire. Il convient, également, d'ajouter que le chancelier, et l'empereur qui a le commandement suprême des troupes allemandes, redoutaient, sans doute aussi quelque peu, la prépondérance active qu'aurait donnée à son titulaire, une fonction aussi considérable que celle de ministre de la Guerre de l'Empire, celle de chef d'état-major général qui ne lui est en rien comparable ayant déjà une étendue presque illimitée dans l'Empire au point de vue strictement militaire.

Qu'on en juge en effet :

Il a d'abord sous ses ordres les cinq inspecteurs d'armée [1], ce sont des fonctions qui existent aussi en France et le commandant supérieur dans les Marches.

De lui relèvent ensuite les commandants de corps [2] d'armée au nombre de dix-sept, stationnés sur les points ci-dessous du territoire : 1° Prusse orientale et occidentale; 2° Poméranie et Bromberg; 3° Brandebourg; 4° Saxe (province), Anhalt, Saxe-Altembourg, les deux Reuss, les deux Schwarzbourg; 5° Posen et Liegnitz; 6° Breslau et Oppeln; 7° Westphalie, Dusseldorf, les deux Lippe; 8° Prusse rhénane; 9° Sleswig-Holstein, régence de Stade, les deux Mecklembourg, les villes hanséatiques; 10° Hanovre; 11° Hesse, Nassau, grands duchés de Saxe-Weimar, duchés de Saxe et Waldeck; 12° royaume de Saxe; 13° Wurtemberg; 14° Bade; 15° Alsace; 16° Lorraine; 17° Dantzig, sans compter les corps d'armée de la garde et les deux corps d'armée bavarois, au

(1) La loi des cadres en France prévoit même un nouveau grade, celui de général d'armée.

(2) La France aura bientôt 20 corps d'armée et peut-être 22; la Russie 25; l'Autriche et l'Italie, l'une 13, l'autre 10 corps d'armée mobiles.

total : 20. En France 19, le corps affecté au service de l'Algérie compris.

Le chef de l'Amirauté impériale allemande a, sous ses ordres, les services suivants : la section centrale et du personnel, la section du commandement, le département de la Marine, le département d'administration, le bureau de statistique de l'Amirauté, les départements spéciaux, l'office hydrographique, l'observatoire de Willemshaven. Les chefs de la station navale de la mer Baltique, à Kiel, celui de la mer du Nord, à Willemshaven et le chef de l'escadre des croiseurs dépendent directement aussi du chef de l'Amirauté.

Voilà, avec ses attributions propres, l'exposé des services et des fonctionnaires placés sous les ordres DU CHANCELIER DE L'EMPIRE D'ALLEMAGNE. En Prusse, le fonctionnement (1) des services ministériels placés sous son autorité, affectant un caractère des plus ordinaires, il devient inutile d'y insister.

[AUTRICHE-HONGRIE.]

Le MINISTÈRE AUTRICHIEN offre, au contraire, des points saillants et remarquables. Il mérite d'être cité dans ses grandes lignes.

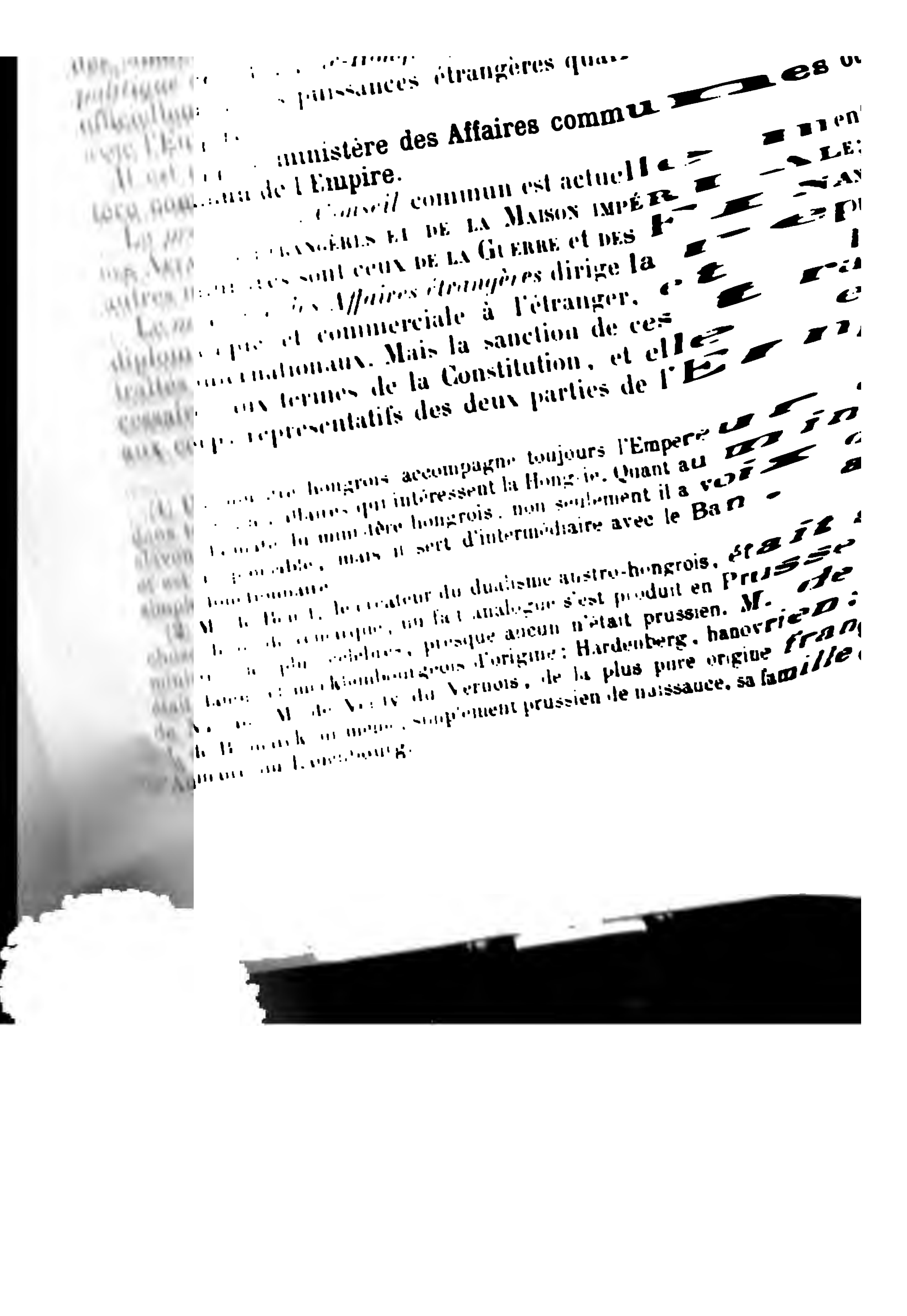
Le ministère de l'Intérieur comprend, en effet, en dehors des services qui relèvent de tous les ministères de l'Intérieur, les divisions suivantes : le Conseil suprême de la santé publique, la commission pour la régularisation du cours du Danube, les assurances, les ponts et chaussées.

Le ministère de l'Instruction publique et des Cultes comprend, en outre des services de l'enseignement, les services suivants : l'Église évangélique, l'académie impériale des sciences, le musée artistique et industriel de statistique, les monuments historiques, l'institut impérial de géologie, l'institut de météorologie et de magnétisme terrestre.

Le ministère des Finances renferme la direction de la dette publique, la direction générale de la régie du tabac, la direction des droits sur le jeu de loto, la direction de l'imprimerie impériale (2), la monnaie.

(1) Il y a toutefois un petit ministère spécial pour l'Alsace-Lorraine ; il se compose des divisions suivantes : Intérieur, Justice et Cultes, Finances et Domaines, Industrie, Agriculture et Travaux publics, et est placé sous l'autorité du Statthalter.

(2) Tous les gouvernements, sauf l'Angleterre, ont des imprimeries d'État.



… puissances étrangères quan…
… ministère des Affaires commu…
… de l'Empire.
… *Conseil* commun est actuel…
… ÉTRANGÈRES ET DE LA MAISON IMPÉR…
… sont ceux DE LA GUERRE et DES …
… *Affaires étrangères* dirige la …
… et commerciale à l'étranger, …
… internationaux. Mais la sanction de ces …
… aux termes de la Constitution, et elle …
… représentatifs des deux parties de l'E…

… hongrois accompagne toujours l'Empere…
… affaires qui intéressent la Hongrie. Quant au …
… ministère hongrois, non seulement il a voix …
… mais il sert d'intermédiaire avec le Ban …
… le créateur du dualisme austro-hongrois, était …
… un fait analogue s'est produit en Prusse …
… presque aucun n'était prussien. M. de …
… d'origine : Hardenberg, hanovrien …
… de la plus pure origine fran…
… simplement prussien de naissance, sa famille …
… au Lauenbourg.

L'empereur convie quelquefois à se rendre au ministère commun, certains ministres autrichiens ou hongrois, dont la présence parait nécessaire. Mais ce fait se produit à de rares intervalles et seulement quand des questions budgétaires ou de relations extérieures sont en jeu.

[ITALIE.]

L'Italie ne présente rien de remarquable quant aux attributions de ses ministères dont nous connaissons déjà la répartition, mais elle mérite une mention toute spéciale à raison de la division de ses grands services financiers, car deux ministères sont chargés de les administrer comme cela se pratiquait en France sous le premier Empire.

Le ministère des Finances et *le ministère du Trésor* [1].

Le ministère des Finances comprend la dépense ordinaire et la dépense extraordinaire.

La dépense ordinaire renferme : les dépenses générales d'administration, les dépenses pour les services spéciaux, les parties de virement, les dépenses générales d'administration comme le personnel et les bureaux du Ministère, le personnel et les bureaux des Intendances des Finances, les services divers.

La dépense ordinaire renferme, d'un autre coté, la surveillance du monopole des tabacs, l'administration externe du domaine et des taxes sur les affaires, l'administration externe des impôts directs et du cadastre, l'administration des impôts indirects, les dépenses communes à divers chapitres, le service de la loterie [2], les taxes de fabrication, les douanes, les droits de consommation et sur le sel.

La dépense extraordinaire s'appliquait surtout à des dépenses pour des appareils mécaniques destinés à la perception de l'impôt sur la mouture, et s'applique encore à la construction de casernes pour les douaniers, etc., etc.

Telle est succinctement présentée l'organisation du minis-

(1) Isidore Sachs, *L'Italie, ses finances et son développement économique depuis l'unification du royaume* (1859-1884), d'après des documents officiels, p. 189.

(2) La loterie est une source de recettes dans un grand nombre de pays; en Danemark, en Autriche, au Mexique, dans les Pays-Bas, en Saxe, etc.

tère des Finances, celle du ministère du Trésor est tout autre.

Le ministère du Trésor renferme, comme celui des Finances, un budget ordinaire et un budget extraordinaire.

Le budget ordinaire se répartit en dépenses effectives et en mouvement des capitaux.

Dépenses effectives :

1° Charges de l'État : Dette perpétuelle, dette remboursable, dette variable (bons du Trésor, garanties d'intérêt aux chemins de fer), annuités fixes (comprenant certaines pensions), dotation de la maison royale, dépenses pour les Chambres;

2° Dépenses générales d'administration : personnel et bureaux du ministère, Cour des comptes, contentieux du Trésor, service du Trésor (personnel et bureaux), Hôtel de la monnaie, services divers.

3° Dépenses pour services spéciaux : ateliers de fabrication de billets, timbres, etc. Administration externe du domaine, administration du canal Cavour, biens ecclésiastiques (administration, contribution). Fonds de réserve pour les dépenses d'ordre et obligatoires. Fonds pour les dépenses imprévues.

Mouvements de capitaux.

Dépenses résultant de l'exécution des conventions pour les chemins de fer de la Haute-Italie. Remboursement de la dette. Remboursements des avances, caisse d'épargne de Milan, amortissement des obligations ecclésiastiques.

Le budget extraordinaire s'applique à la dette variable, aux services divers, à l'administration externe du domaine, aux biens ecclésiastiques, à l'extinction de la dette.

Viennent ensuite les virements et enfin :

Les intérêts des obligations ecclésiastiques non encore vendues, le loyer des biens domaniaux à l'usage des administrations de l'État [1], le service des pensions dont les fonds sont fournis par la Caisse des pensions.

Cette division des services financiers de l'Italie ne remonte qu'à 1878. Auparavant, le ministère du Trésor n'existait pas. Il est dû à l'initiative de M. Deprétis. On l'a dit, à bon droit : le ministère des Finances pourrait être appelé le ministère de

(1) Un ministre responsable est chargé aussi de faire l'inventaire des palais royaux, villas et dépendances et de tous les biens meubles et immeubles appartenant à la Couronne lors de l'avènement du Roi au trône (Dareste, *Les Constitutions*, etc.).

[illegible] suède [illegible] chacun des membres [illegible] conseil [illegible] donnera son [illegible] engagera ainsi sa responsabilité. [illegible] résulte [illegible] de prendre et [illegible] la résolution [illegible] plus utile pour l'État.

[illegible] ministre d'État de Norvège et les deux conseillers d'État [illegible] siège et voix délibérative au conseil d'État suédois [illegible] des affaires relatives [illegible] communes [illegible] rapportées. Dans les affaires de [illegible] constitutionnellement prendre l'avis [illegible] Norvège. [illegible] exigent une [illegible] révision [illegible] ce dernier point. Si des affaires relatives aux deux [illegible] sont rapportées devant [illegible] au conseil d'État norvégien, les membres du conseil d'État suédois [illegible] aussi siège et voix délibérative, mais [illegible] assemblée.[illegible]

Nous avons [illegible] examiné les attributions du ministre des affaires étrangères [illegible] département civil [illegible] les finances et [illegible] ministères [illegible] et des [illegible] révision [illegible] Norvège [illegible] révision. Nous [illegible] parlerons [illegible]

RUSSIE.

En Russie [illegible] le Tsar est [illegible] tous les ministres [illegible] examiné d'une façon approfondie les attributions de chacun des ministres [illegible].

Le ministre de l'intérieur [illegible] a la haute main sur les grands [illegible] la chancellerie [illegible] les départements des affaires générales et de l'économie rurale, les affaires médicales, les affaires d'émancipation, le comité de statistique, la direction des affaires de presse, la direction des constructions, la direction des prisons, le département de la police, l'administration générale des postes et télégraphes, le département des cultes étrangers.

[illegible] Le royaume de Suède.

[illegible] La [illegible] temps [illegible]

Neuf gouverneurs généraux militaires sont subordonnés à ce ministre, plus les soixante gouverneurs civils de provinces d'Europe, les douze d'Asie (Sibérie), les trois gouverneurs militaires de Cronstadt, Nicolaiew et Vladivostock; les préfets de Saint-Pétersbourg, Moscou, Odessa, Sébastopol et Kertch et les onze gouverneurs civils du Caucase.

Au département des Cultes étrangers ressortissent : le président du collège du Rite catholique romain, le métropolitain de toutes les églises catholiques romaines, les présidents des consistoires protestants, et l'évêque de ce culte, les muftis du culte mahométan.

Le ministre de l'Intérieur est aussi chargé des attributions de la troisième section de la Chancellerie privée de l'Empereur, aujourd'hui supprimée. C'est dans un des services de son ministère : le département de la police d'État, que rentre le commandement de la gendarmerie et le service de la police politique qui a acquis depuis un certain temps déjà, la notoriété que l'on sait.

Le ministre des Affaires étrangères a son administration ainsi divisée : la chancellerie, le département asiatique, le département des affaires extérieures, le département du personnel et des affaires d'économie, un service des archives à Saint-Pétersbourg et un service des archives à Moscou.

Le ministre de la Guerre est assisté d'un Conseil supérieur. Il comprend les *administrations centrales* suivantes : Chancellerie, tribunal militaire suprême, directions générales de l'artillerie, de l'infanterie, de la cavalerie, du génie, direction générale de l'intendance, direction générale du service de santé, direction générale de la justice, direction générale des troupes irrégulières, direction générale des écoles militaires, etc.

Dépendent du ministre : un chef d'état-major général, les inspecteurs généraux de l'armée, le feldzeugmestre général, les feldmaréchaux, les généraux ou lieutenants généraux commandant les treize circonscriptions militaires de Pétersbourg, Finlande, Vilna, Varsovie, Kiew, Odessa, Moscou, Kasan, Caucase, Turkestan, Omsk, Irkoust, Amour, l'ataman en chef (hetman des cosaques) qui commande aux autres atamans et généraux, le commandant général de la garde impériale (5 divisions), le commandant des grenadiers (5 divisions), les dix-huit commandants de corps d'armée non compris les troupes du Caucase, du territoire transcaspien, de

[illegible] de Roumanie [illegible]

[illegible] comprennent : [illegible] [illegible] département [illegible] département [illegible] marine, d' comment [illegible] de la marine. [illegible] commandant [illegible] [illegible] comman- [illegible] de port [illegible] bureau [illegible]

[illegible] chancellerie géné- [illegible] crédit, département de [illegible] de contributions [illegible] du Trésor [illegible] caisse [illegible] du papier timbré, de la [illegible] Banque d'État, de la [illegible] [illegible] instruction [illegible]

[illegible] en même temps [illegible] voi [illegible] ministère.

[illegible] publique est divisé en [illegible] [illegible] répondant assez bien [illegible] [illegible] que le [illegible] [illegible] que le [illegible] français.

[illegible] présente en Russie [illegible] [illegible] de l'Agriculture [illegible] département du [illegible] de l'industrie agrono- [illegible]

1. [illegible]

[illegible]

canaux, ports, chemins de fer de l'État et chaussées. Il étend aussi sa surveillance aux édifices publics.

Signalons, aussi, le *ministre de la Justice,* qui a dans sa compétence, non seulement la magistrature et l'enseignement du droit, mais aussi les questions d'arpentage. Ces dernières fort importantes car l'étendue du territoire russe étant dix fois aussi considérable que celui de la France, des contestations relatives au droit successoral, au statut réel, aux revendications de l'État y prennent naissance à chaque instant.

Le culte orthodoxe grec n'est pas administré par un ministre. Il est placé sous la direction du *Saint-Synode* et du Tsar.

Quel est vis-à-vis de cette communion chrétienne le rôle précis du tsar et la fonction du Saint-Synode? c'est ce qu'il est nécessaire d'étudier. Dans les pays étrangers, le tsar est généralement considéré comme le pape de l'Église grecque orthodoxe. Cela n'est pas rigoureusement exact, car dogmatiquement, les russes ne reconnaissent qu'une seule autorité, les conciles œcuméniques parlant au nom du Christ. C'est assez dire que la puissance ecclésiastique n'est pas remise en Russie comme elle l'est en Angleterre entre les mains du chef de l'État. Dans ce dernier pays, le souverain se proclame et est proclamé chef suprême de l'Église, gardien et défenseur de la vérité religieuse, l'hérésie elle-même étant de sa compétence. En Russie, la situation de l'Empereur est tout autre. Pas plus que le souverain anglais, il n'est investi d'une dignité quelconque dans la hiérarchie ecclésiastique et il ne pourrait célébrer la messe, mais tout en restant laïque, il a acquis au regard des masses populaires un caractère religieux, car il est à leurs yeux ce qu'il est bien, en réalité, le chef suprême de l'administration ecclésiastique, le chef d'une Église d'État. Il exercerait donc le pouvoir absolu du souverain anglican si à côté de lui n'existait un corps peu nombreux : le premier de l'État, symétrique du Sénat auquel il fait pendant : le Saint-Synode. Le Saint-Synode date de Pierre le Grand et présente, quant à sa composition, des caractères, en même temps aristocratiques et démocratiques, car le bas et le haut clergé y trouvent également place, ce qui n'est pas l'une de ses moindres singularités. Il existe, en effet, en Russie, deux sortes de clergés. L'un bien recruté, souvent instruit, et le plus souvent irréprochable au point de vue des mœurs, est régulier ou monastique, on l'appelle le clergé noir. Dans ses rangs sont choisis les membres de l'épiscopat.

L'autre clergé, le bas, renferme les popes de tout rang; il compose le clergé paroissial. C'est un clergé marié mais qui, malgré cette apparente garantie, donne quelquefois l'exemple des intempérances de toute nature. Vénal à ce qu'on affirme, il est de plus facilement accessible. On l'appelle le clergé blanc.

Ces deux clergés, cependant si distincts, ont donc malgré des différences tranchées, leur place marquée dans le Saint-Synode et si l'épiscopat, représenté par les métropolitains, les archevêques, les évêques ou les exarques y est en majorité, le bas clergé y a aussi ses popes désignés. C'est ainsi qu'en principe et le cas échéant, de simples prêtres sont appelés à devenir les juges des évêques. Disons tout de suite que les membres du Saint-Synode qui ne présentent pas de caractères identiques quant aux qualités, n'en présentent pas davantage quant à la durée de leur mandat. Bien qu'appelés aux mêmes fonctions par la volonté du tsar, on distingue parmi eux des membres à temps et des membres inamovibles, des membres effectifs et des membres assistants.

Voici quels sont les personnages le plus généralement appelés à faire partie de ce suprême Conseil : d'abord les métropolitains de Kiew, de Moscou et de Saint-Pétersbourg, parce que ces trois villes ont été consécutivement capitales de la Russie. Ensuite quelques archevêques, évêques ou archimandrites de monastère, quatre ou cinq, pas davantage, puis l'exarque de Géorgie. A côté de ces hauts dignitaires, le tsar appelle alors à prendre place deux membres du petit clergé, du clergé séculier, deux archiprêtres, mais il est vrai de dire que l'un est généralement l'aumônier de l'Empereur, c'est-à-dire son confesseur et l'autre le grand aumônier de l'armée russe.

Le Saint-Synode est présidé ordinairement par le métropolitain de Saint-Pétersbourg qui a le titre de premier membre.

Quand des questions de réformes relatives au clergé sont mises à l'ordre du jour, il arrive fréquemment que le tsar adjoint à ce haut comité des personnages laïques. Au reste, le tsar est, en toute occasion, représenté auprès du Saint-Synode par un très haut fonctionnaire, *véritable ministre des Cultes*, qu'on appelle le haut procureur ou procureur général (*ober procouror*). Il a droit de séance et d'action aussi bien dans le Saint-Synode, qu'au sein du Comité des ministres et il est même l'intermédiaire obligé entre le Saint-Synode et le tsar.

Il soumet à cette assemblée les projets de lois et il communique au souverain les décisions de l'assemblée. Il propose, il exécute, il confirme, il a même le droit de *veto* au cas où des décisions contraires aux lois auraient été votées. Enfin, il rédige annuellement un rapport où il fait connaître à l'Empereur la situation de la religion et celle du clergé orthodoxe en Russie et parfois même dans les autres pays d'orthodoxie totale ou partielle comme la Roumanie, la Grèce, la Turquie, l'Autriche-Hongrie, la Bulgarie et la Serbie.

Pendant un certain temps et sous certains souverains, il fut d'usage de confier la fonction de procureur près le Saint-Synode à un militaire. Cet usage s'est perdu. Aujourd'hui ce fonctionnaire est toujours et laïque et civil.

Les services du Saint-Synode sont au nombre de six : la direction des établissements d'instruction du clergé orthodoxe, les académies et séminaires, l'administration et la comptabilité, le contrôle, la chancellerie du procureur général et le service du jurisconsulte, conseiller d'État. Il est bon d'ajouter que parmi les affaires qui rentrent dans ces services, les unes, comme la justice et la censure, sont presque uniquement de la compétence du Saint-Synode, tandis que les autres, comme les écoles et les questions financières, sont plutôt du domaine du procureur. Dix mille affaires sont ainsi examinées actuellement et nombre d'entre elles ont trait aux traditions ou à la discipline de l'Église, aux enquêtes sur les dévotions et superstitions populaires, à la censure spirituelle.

N'omettons pas de dire que la juridiction du Saint-Synode et de son procureur est immense puisqu'elle s'étend sur tous les diocèses ou *éparchies*, au nombre de soixante, dont cinquante pour la Russie d'Europe. Des prélats qui les administrent, trois sont des métropolitains, dix-neuf sont des archevêques. Quant à la surface même des diocèses, elle est en moyenne quinze ou vingt fois plus vaste que celles des diocèses français. Plusieurs dépassent en étendue la France ou l'Italie.

La constitution du Saint-Synode de l'Église orthodoxe russe n'est pas absolument celle du Synode grec de la même religion. En Grèce, en effet, il y a bien un Synode composé d'évêques nommés par le gouvernement, ce Synode est bien présidé par le métropolitain d'Athènes et un procureur royal représente bien l'État auprès de l'assemblée, ce sont même autant de points de ressemblance avec le Saint-Synode russe,

[illegible] différences. Aussi, il y [illegible] par le clergé [illegible]. Ils [illegible] Leur administration [illegible] est à la [illegible] un ministre des Cultes [illegible] comme [illegible] le [illegible] grec. [illegible]

TURQUIE.

[illegible] ministres [illegible] sont tous subordonnés à [illegible] *[illegible]-Azam* ou *ministère du* Grand-Vizir [illegible] ministre [illegible] également [illegible] ministres [illegible] simplement [illegible] du Sultan. Tous [illegible] au grand-vizir intermédiaire [illegible] peut [illegible] premier [illegible] du Sultan. C'est seulement [illegible] de cette procédure [illegible]

[illegible] tous les ministres turcs. [illegible] leur [illegible]

[illegible] du divan [illegible] du chef de [illegible] de la [illegible] chef [illegible]

[illegible] les juifs [illegible]

[illegible]

[illegible]

manat, le service du drogman du divan impérial, grand maître des cérémonies, le bureau des traductions, la direction du contentieux, la direction des consulats, la chambre des conseillers légistes de la Sublime-Porte, la direction de la presse étrangère, la direction du bureau de nationalité, le bureau du chiffre. De ce ministère dépend l'administration sanitaire de l'empire Ottoman dont font partie des délégués des nations étrangères.

Le ministère des Finances (*Malié Nazareti*) renferme d'abord un Conseil, puis les directions générales : de la *comptabilité du pays*, qui comprend les services du grand-livre, du contrôle des vilayets, des pensions et sehims; de la *dette publique;* des *revenus concédés;* de la *direction des dîmes* et *taxes* qui comprend entre autres les services de la taxe sur les moutons; des *comptes arriérés;* des *successions vacantes;* du *cadastre et de l'impôt foncier;* des *contributions indirectes* qui comprend les services de la traduction et de l'estimation des livres, puis viennent encore le bureau des manifestes, de la censure des livres, le service du cordon douanier, les services multiples des douanes, la direction de la pêcherie, le nazaret de la régie des tabacs, la dette publique ottomane dirigée par un conseil d'administration comprenant le délégué des porteurs français, les délégués des bondholders anglais, néerlandais et italiens, le délégué des porteurs allemands, le délégué des bondholders austro-hongrois, le délégué des porteurs ottomans, le délégué des bons de priorité, le commissaire impérial. Du ministère des Finances dépend enfin la direction générale des Mines et des Forêts.

Le ministère des Fondations pieuses (*Evkaf, Houmayoun, Nazareti Djélilessi*) est fort important; nous nous réservons d'en faire connaître un peu plus loin les particularités.

Le ministère de la Guerre (*Makami Séraskéri*) comprend d'abord un département de l'état-major général divisé en cinq sections (organisation, statistique, mouvement, campement, Génie); le département du ministre (expédition et correspondance, archives, traduction); les départements de l'infanterie, de la cavalerie, de l'artillerie; les départements de la justice militaire, de l'intendance militaire, de la panification, les services de l'habillement, de la sellerie, de la tannerie, des fabriques de draps et toiles; le département des fortifications et bâtisses militaires, du service sanitaire, de la télégraphie, la grande maîtrise de l'artillerie présidée par le mi-

... guerre, le département de

... corps, la garde im...
... Andrinople, 3° à Monastir
... Bagdad, 7° dans l'Yémen.
... engagé en Crète
... par des muchirs feri-
... de division.

... publique (Méarif Nazareti)
... le Conseil administratif et
... la direction de l'enseignement
... supérieures, des écoles pr...
... les écoles de langues, l'ob-
... le musée impérial, l'imprimerie
... le lycée de Galata-Séraï; les affai-
... écoles de médecine, de pharmacie,
... sont sous la surveillance du ministre de
... aussi de l'administration de la Guerre.

... Intérieur (Dahilié Nazareti Djelilessi) a
... pays. Il renferme, entre autres services,
... le recensement, etc., les commissions pour
... des états de service des fonc-
... l'Empire, des réfugiés, etc.

Les ... de l'Empire sont représentées auprès du ... de l'Intérieur par des délégués qui portent le nom ... représentants des gouverneurs généraux des provinces ... l'empire Ottoman près la Sublime-Porte (*vilayet capou ...*). Ces provinces sont les suivantes : Égypte, Tripoli de Barbarie, Castamouni, Crète et l'archipel, Hedjaz et Yémen, Bagdad et Mossoul, Salonique et Monastir, Mamouret ul Aziz, Hudavendighiar, Diarbékir, Erzeroum, Van, ... Adana, Aïdin, Andrinople, Beyrouth, Angora, Konieh, Kossova, Scutari d'Albanie, Benghazi, Janina, Trébizonde, Alep.

Le ministère de la Justice et des Cultes comprend un Conseil et des directions des affaires civiles, criminelles, du ...

Le ministère de la Marine (Bahrié Nazareti) a à sa tête le ministre grand amiral. Comme dans presque tous les ministères, le ministre est entouré d'un Conseil collectif. Ce département renferme de très nombreuses commissions et la principale des sections est naturellement la section militaire.

Dépendent directement du ministre, les divisions navales dont le chef-lieu est à Constantinople : Scutari, Rhodes, Prévéza, Bassorah, Tripoli d'Afrique, Djeddah (mer Rouge), Salonique, la Canée (Crète). Dépendent de lui encore la chancellerie du commerce maritime, la direction de la corporation des bateliers, l'administration des phares, l'arsenal de Haskeuy, le service de sauvetage de la mer Noire, à Kilia.

Le ministère de la Police (*Zaptié Nazareti*) fait rentrer, dans ses attributions, outre les services de sûreté, de police et des prisons, certains hôpitaux, etc.

Le ministère des Travaux publics, du Commerce et de l'Agriculture (*Nafaa, Tidjaret vé Ziraat Nazareti*) ne présente rien de très original à signaler.

Par contre, deux particularités sont à relever dans l'organisation du Cabinet ottoman; d'abord le président du Conseil d'État en fait partie de droit. Dans les pays, en effet, où les Chambres n'ont qu'une existence nominale ou point d'existence du tout, le Conseil d'État acquiert une influence considérable et c'est là la cause, à n'en point douter, de l'introduction du président du Conseil d'État dans le ministère ottoman. Bien qu'il ne soit nullement dans notre pensée de comparer la France d'il y a 25 ans à la Turquie de nos jours, il nous sera cependant permis de rappeler que, sous l'Empire, le président du Conseil d'État portait le titre de ministre présidant le Conseil d'État.

Une autre particularité est à relever encore dans les attributions du Cabinet turc : celle qui concerne le ministère de l'*Evkaf*, ou ministère des Fondations pieuses, à la tête duquel est placé l'*Evkaf naziri*.

Ces fondations sont, en effet, une source d'embarras en même temps qu'une cause d'appauvrissement pour le gouvernement ottoman et voici pourquoi. Quand un riche donateur fait, en vertu du droit qu'il tire de la législation, encore en vigueur, une donation mobilière ou immobilière aux mosquées musulmanes, il en retire cet avantage perpétuel pour ses héritiers et pour lui, s'il a eu la précaution de se réserver l'usufruit, ce qu'il n'aura garde d'oublier, d'être exempté de tout impôt. De plus l'immeuble deviendra inaliénable.

Mais cette inaliénabilité apparemment si profitable, a produit, en Turquie, les plus graves effets. On connaît l'inactivité en quelque sorte climatérique, commune à tous les Orien-

[illegible] Trésor [illegible]

[illegible]

[illegible]

l'affranchissement des esclaves attachés aux mosquées, à celle de La Mecque, en particulier.

[ÉTATS DIVERS.]

Qu'on nous permette maintenant, après avoir passé en revue les ministères des grands États, de signaler rapidement les particularités les plus remarquables qui existent dans la constitution des Cabinets de moindre importance. Dans le Grand-Duché de Bade, le président du Conseil de l'Église évangélique est membre du Cabinet et y remplit les fonctions de ministre du département du Culte. En outre, par une singulière anomalie, le président de la Cour des comptes prend rang à côté du ministre des Finances du Grand-Duché.

Dans les petites principautés de l'Allemagne, les Cabinets ministériels sont formés de membres qui portent, suivant les États, le nom de ministre d'État, de conseillers privés, ministériels, d'État, auliques, de gouvernement, intimes actuels, intimes d'État.

Dans le Grand-Duché de Luxembourg, le président du Gouvernement a seul la qualité de ministre d'Etat, les autres ministres prenant le nom de directeurs.

En Perse, en dehors des ministères que l'on rencontre partout, il convient d'en signaler quatre d'une nature particulière : celui des legs pieux, qui est joint aux postes, celui des pensions, celui de la presse et des traductions et enfin un dernier dont le nom a une éloquence singulière : celui des impôts arriérés.

Dans les Pays-Bas, le ministre du Commerce et de l'Industrie, est en même temps ministre du *Waterstaat*, autrement dit de l'administration de l'eau. On sait quelle est l'importance du rôle joué par cet élément dans les constructions, la mécanique et la défense de la Hollande. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner qu'une division spéciale ait été introduite pour le réglementer.

Les villes libres de Hambourg, Brème et Lubeck ont leurs Cabinets formés de leur bourgmestre respectif et de sénateurs.

Dans notre protectorat de Tunisie, le bey a un ministre de la Justice et de la Plume.

Bien que la cour de Rome n'existe plus à l'état d'entité politique distincte depuis 1870, la loi sur les prérogatives du

[illegible] secrétaire [illegible]
[illegible] est [illegible]
[illegible] *Secrétaire d'État* [illegible]
[illegible] l'étranger, il [illegible]
[illegible] les services [illegible]
[illegible] parmi les services [illegible]
[illegible] cardinaux-évêques [illegible]
[illegible] Frascati [illegible]
[illegible] cardinaux [illegible]
[illegible] archevêchés [illegible]
[illegible] Autriche [illegible]

[illegible] aucun [illegible]
[illegible] employés dans [illegible]
[illegible] appartiennent [illegible]
[illegible] de chancellerie [illegible]

[illegible] secrétaire [illegible]
[illegible]

[illegible]

gent; 2° la *Chancellerie apostolique* qui a pour chef un cardinal, vice-chancelier et un régent; 3° la *Daterie apostolique* qui a à sa tête un cardinal pro-dataire et un sous-dataire; 4° la *Chambre apostolique* qui a pour chef un cardinal camerlingue assisté d'un vice-camerlingue et d'un auditeur; 5° le *service des Brefs apostoliques et* 6° le *service des mémoriaux* dirigés par des cardinaux et qui renferment les différentes sections : des brefs aux princes, des lettres latines, des mémoriaux; enfin 7° les *Services scientifiques*, c'est-à-dire : la bibliothèque et les archives du Vatican, l'observatoire astronomique, les musées et galeries.

Ce sont là les véritables services administratifs et en quelque sorte ministériels de la cour de Rome, mais à côté d'eux et parallèlement fonctionnent des services qui, bien qu'ils n'aient apparemment qu'un caractère purement religieux, exercent cependant leur action sur nombre d'affaires séculières. Ces services dont nous avons précédemment indiqué l'existence, ce sont les congrégations.

Le Pape préside plusieurs d'entre elles : l'Inquisition ou Saint-Office, la Consistoriale, la Visite apostolique, avec le titre de préfet. Les autres sont présidées avec le même titre par des cardinaux, ce sont celles : des Évêques et Réguliers, du Concile, de la Résidence des évêques, des Immunités ecclésiastiques, de la Propagande, de l'Index, celle-là bien connue des écrivains, des Rites, du Cérémonial, de la Discipline des réguliers, des Indulgences et saintes Reliques, de la Fabrique de Saint-Pierre, de la Lauretane, des Affaires ecclésiastiques extraordinaires, des Études.

[illegible] Il les consultent et leur font préparer les documents, rédiger les notes importantes [illegible] Le ministre a-t-il besoin de porter [illegible] une proposition, de préparer une défense, de [illegible] une attaque, c'est à ces employés consciencieux et travailleurs qu'il s'adresse. S'il remporte un succès oratoire, ce n'est non seulement à son éloquence qu'il devra en attribuer le mérite, c'est aussi à cette légion d'auxiliaires humbles et [illegible] qui lui auront fourni les documents. Semblables en cela à ces troupes obscures qui vont au feu et dont on ignore les noms, c'est peut-être eux qui auront sauvé le ministère d'une chute irrémédiable ou qui l'auront affermi sur ses bases. Le choix des directeurs doit donc être l'un des premiers soucis d'un ministre arrivant au pouvoir. Sans doute, il doit conserver ceux qu'il trouve en place, quand leur dévouement est indiscuté, car sans leur concours il ne pourrait rien. Mais il doit aussi, tout nouveau venu qu'il est, savoir se faire respecter par eux et prendre la haute-main sur leurs services, puisque son autorité sur tout le personnel en dépend. Dans toutes les nations, il existe à la tête des grandes divisions de chacun des départements ministériels, des directeurs chargés

de ces services. En Allemagne, en Prusse et en Autriche, on trouve, aussi bien qu'en France, des chefs de section, des directeurs ou présidents d'offices, des directeurs de départements, quelquefois même des commissions collectives ayant à leur tête un président. Aux États-Unis, les directeurs prennent le nom de chefs de section ou de bureau; en Danemark, en Espagne et en Italie, celui de directeurs généraux. En Suède, ce sont des administrateurs de départements, des directeurs d'administration ou des chefs de division. En Angleterre, des directeurs ou des sous-secrétaires adjoints de départements; en Russie, des directeurs de départements; en Suisse, en Turquie, des directeurs; en Autriche-Hongrie, des chefs de section; en Danemark, des directeurs ou chefs de département.

Mais parallèlement aux directeurs et à leurs bureaux on rencontre dans la plupart des ministères une institution déjà ancienne, c'est celle des commissions ou des Comités supérieurs permanents. Bien qu'ils aient leurs détracteurs passionnés on ne peut qu'en prendre la défense, car ils sont des plus nécessaires à la marche régulière des affaires publiques. Un ministre, il ne faut pas l'oublier, n'est qu'un homme et la journée n'a jamais pour lui que vingt-quatre heures. Il fallait donc placer à côté de lui un certain nombre de Conseils ou de Comités supérieurs destinés à l'éclairer, à le guider, à lui donner les sages avis dont il peut avoir besoin pour affermir la marche et, partant, celle du Cabinet tout entier, propres enfin à le mettre à même de s'exprimer nettement et savamment devant les Chambres, soit en exposant les théories du gouvernement sur un sujet en discussion, soit en répondant à une interpellation.

Au surplus, un ministre peut être un travailleur consciencieux, et comme tel souvent un homme de mérite, mais à ses connaissances professionnelles étendues sur la politique générale ne se joignent pas toujours des connaissances spéciales approfondies. Qu'un avocat ou un magistrat devienne ministre de la Justice, un général, ministre de la Guerre, un marin, ministre de la Marine, cela se voit tous les jours, mais en quittant, l'un le barreau, l'autre son siège, le troisième sa division ou son corps d'armée, le dernier son escadre, ils n'ont pas appris du même coup à être des ministres parlementaires. Leur expérience, leur habitude des Cham-

bres, car ils appartiennent ou ont, peut-être, apparten
à l'une d'elles, leur seront assurément d'un précieux s
quand il s'agira pour eux d'aborder la tribune au n
gouvernement; mais quand il leur faudra se pénétre
struire des diverses matières de leur administration,
ront alors besoin de recourir à d'autres lumières que le
propres, seraient-elles même fort étendues. C'est à ce m
qu'ils feront appeler les directeurs des grands service
ont à leur disposition, pour s'entretenir avec eux de
tions spéciales; mais un ministre ne peut être l'homn
d'un de ses employés quelque élevé que soit son gr
y aurait à cela un triple inconvénient : le premier, c'es
employé supérieur est toujours imbu d'une certaine
et que ces errements déplaisent généralement aux Cha
le second, c'est que les conseils d'un seul homme p
être plus dangereux que ceux d'une réunion d'homn
troisième, c'est que s'il est utile de consulter un di
sur des détails et des points spéciaux, il est impossibl
tenir de lui des renseignements certains sur l'état d
nion publique. Un directeur, quelque bien doué qu'
ne remplacera jamais, par exemple, les présidents des
bres de commerce qui font partie du Conseil supéri
commerce. C'est donc seulement par la variété des o
et par les discussions de tout un corps de conseillers
ministre pourra s'éclairer et se faire une conviction
tible d'être accueillie favorablement par le Parlement.

Composés d'hommes rompus aux affaires, les c
placés auprès des ministres doivent être permanents
doivent donc pas être soumis au sort incertain des Cal
moins, toutefois, qu'excédant les limites de leurs dro
ne mêlent la politique aux affaires; alors, il faut l
soudre sans hésitation. On peut, il est vrai, parer, u
pour toutes, à cette dure extrémité en les soumettan
renouvellements partiels.

Une fois entendu que ces conseils ne doivent av
des fonctions purement consultatives, puisque le n
reste seul responsable devant les Chambres et devan
nion des mesures qu'il a prises sur leur avis, leur ca
consultatif même entraîne une conséquence : c'est
majorité de leurs membres doivent être nommés par
nistre lui-même, puisqu'il demeure juge des avis qu'il
et qu'il propose à ses risques et périls au Parlement

sures qu'il croit les meilleures, indépendamment de l'opinion des conseils qui l'entourent.

Supposons, en effet, que ces commissions supérieures soient électives, supposons, par exemple, que le Conseil supérieur du commerce soit intégralement élu par toutes les chambres de commerce de France comme cela a été demandé en 1881 et comme cela est encore demandé aujourd'hui, qu'adviendrait-il? C'est que ce Conseil se prévalant de son origine, dirait avec quelque justesse, qu'il parle en élu au nom de tout le commerce et de toute l'industrie du pays. Il n'émettrait plus des avis, il formulerait des ordres et le ministre ne serait plus que son commis. Que deviendrait alors la responsabilité du ministre et où serait celle du Conseil supérieur? Ce n'est pas tout, on en arriverait ainsi à constituer toute une série de parlements au petit pied, parlement militaire, parlement commercial, parlement judiciaire, financier, agricole ou industriel, en face de l'unique Parlement possible, le Parlement politique. On peut même se demander ce qu'il adviendrait le jour où le second, le seul véritablement autorisé, prétendrait résoudre dans un sens une question déjà résolue par le premier dans un sens opposé? le jour où, par exemple, il se trouverait dans le Conseil supérieur du commerce une majorité protectionniste s'appuyant, en vertu de son mandat électif, sur les vœux de l'industrie nationale, et dans les Chambres françaises une majorité libre-échangiste s'appuyant sur la volonté des électeurs? Quelle serait la nature du conflit et quelles ses conséquences? Autant de questions qu'il ne nous appartient pas de résoudre, mais qui, par leur exposé même, indiquent nettement que la plupart des Conseils supérieurs placés auprès des ministres doivent, puisqu'ils ne sont que consultatifs, être nommés par le gouvernement; les chambres, les corps ou corporations civiles ayant seulement, comme il est naturel, le droit indiscutable de déléguer certains de leurs membres pour les représenter.

M. Stuart Mill (1) nous a tracé un tableau complet des relations qui doivent unir les ministres et les Comités consultatifs et il a même pris pour exemple et cela, pour donner plus de force à son argumentation, un conseil qui avait quelque responsabilité. « On trouve précisément, dit-il, dans

(1) Stuart Mill, édit. Dupont-White, p. 238 et 294.

[illegible]

[illegible] guvernul general [illegible] com-
[illegible] posturi de [illegible]
[illegible] de consilier [illegible]
[illegible] persoane [illegible]
[illegible] de [illegible]
[illegible] guvernul genera[illegible]
[illegible]
[illegible] doi
[illegible]
[illegible]
[illegible]

[illegible]

vant du Parlement, il ne saurait appartenir à un Comité consultatif de lui indiquer les mesures qui sont du ressort de la législation pure. Quant aux réformes, aux refontes qu'il y aurait lieu d'opérer dans certaines parties, soit de la législation civile ou pénale, soit de la procédure ou des tarifs en vigueur, point n'est besoin d'établir des commissions supérieures permanentes; de simples commissions temporaires rempliront tout aussi bien le but et avec autant de succès. Il reste entendu, qu'en raisonnant comme nous venons de le faire, nous entendons porter une appréciation d'ensemble et que c'est aux ministères de tous les États que nous appliquons notre argumentation.

En dehors des ministères des Affaires étrangères et de la Justice, d'autres ministères peuvent avoir attachées à chacun d'eux, des commissions supérieures permanentes, mais encore faut-il distinguer. Il est bon par exemple que certains départements comme les ministères de la Guerre [1], de la Marine [2], des Postes, de l'Intérieur [3] possèdent de grandes commissions attachées à leurs travaux. Quant aux ministères de l'Agriculture [4], du Commerce [5], des Travaux publics [6] et de l'Instruction publique [7], ils doivent nécessairement en avoir et ne sauraient s'en passer. Tout le monde sait, en effet, que le Conseil supérieur du Commerce, et celui de l'Agriculture

(1) Voici la liste des principales commissions militaires en France : Conseil supérieur de la guerre, Comités techniques du génie, d'état-major, de l'infanterie, de la cavalerie, de l'artillerie, la Commission militaire des chemins de fer, la Commission mixte des Travaux publics.

(2) Le Conseil supérieur de la Marine, le Conseil des travaux de la Marine, la Commission des marchés, la Commission des phares. Le Conseil supérieur des colonies.

(3) Le Conseil supérieur des prisons, celui de l'assistance publique.

(4) Le Conseil supérieur de l'agriculture, la Commission supérieure du phylloxéra, le Comité consultatif des épizooties, la Commission du *Herd-book*, la Commission consultative de l'hydraulique agricole, le Conseil supérieur des haras, la Commission du *Stud-book*.

(5) Le principal est le *Conseil supérieur du Commerce et de l'Industrie*, puis le Comité consultatif d'Hygiène publique, les Comités consultatifs des Arts et Manufactures, la Commission pour la fixation annuelle des valeurs de douanes, les différents conseils supérieurs du travail des ouvriers, des femmes et des enfants.

(6) Le Conseil général des Ponts-et-Chaussées, le Conseil général des Mines.

(7) En tête, le Conseil supérieur de l'Instruction publique, puis le Comité des Travaux historiques et scientifiques.

[illegible]

[illegible]

[illegible] les minis- [illegible] prépondérante. [illegible] du Sénat et de la [illegible] toute son om- [illegible] les Comi- [illegible] cependant : *Inter-* [illegible] Commission du Commerce entre [illegible] à tel point que, devenue [illegible] son autorité sur tout [illegible] transports par eau et par terre et adresse [illegible]

les
le
le pouvoi
en op
nel, il ne
ministratives
n'est pas
chambre d

si on de
sivemen
l'initiati
ets qui
ères, c
cha
fa

merce et des Affaires étrangères[1]; 2e section de Législation[2]; 3e section du Contentieux.

En l'absence du garde des sceaux[3], le Conseil d'État est présidé par un vice-président. Chaque section a à sa tête un président placé au-dessus des conseillers d'État en service ordinaire.

L'origine du Conseil d'État se confond avec celle des anciens Conseils de la monarchie française que l'on trouve désignés sous les noms différents de *Conseil secret*, *Conseil privé*, *Conseil étroit*, *Grand Conseil*. Elle remonte au XIVe siècle. Nous ne suivrons pas, bien entendu, cette institution dans toutes ses vicissitudes. Il nous suffira de dire qu'au milieu du siècle dernier elle était sous le nom même de *Conseil d'État*[4], avec les Conseils *des dépêches*, *des finances* et *du commerce* l'une des quatre grandes commissions qui prenaient le nom de *Conseils du Roi*[5].

Disparue avec la royauté, la Constitution du 22 frimaire an VIII la réorganisa sur des bases nouvelles en établissant le Consulat.

En vertu de ce texte et de celui du 5 nivôse an VIII, le Conseil d'État fut chargé sous la direction des consuls : 1° de rédiger les projets de lois, d'en présenter les motifs et d'en soutenir la discussion devant le Corps législatif. C'est même en cette qualité qu'il intervint dans la rédaction et dans la discussion de nos Codes; 2° de rédiger les règlements d'administration publique.

Il fut également investi de la mission d'interpréter obligatoirement le sens des lois et d'autoriser les poursuites contre les agents du gouvernement, conformément à l'article 75 de la Constitution de l'an VIII.

(1) Décret du 21 août 1872 modifié, décret du 8 février 1873.
(2) Loi du 13 juillet 1879 (*Officiel* du 14 juillet).
(3) Le garde des sceaux est aussi président du Tribunal des conflits.
(4) Il avait pour président le chancelier de France, à cette époque : Daguesseau. Les secrétaires d'État qui en étaient membres de droit étaient comme les autres conseillers d'État répartis entre les cinq bureaux ordinaires du Conseil; quatre de parties et une d'affaires ecclésiastiques. Quant aux bureaux de cassation, des postes et messageries, de chancellerie et librairie, des finances, des domaines et aydes, des gabelles et grosses fermes, ils étaient uniquement composés de conseillers d'État et d'intendants des finances.
(5) Boutaric, *Cours professé à l'École des Chartes. Inventaire des archives nationales.* V. aussi Aucoc, *Le Conseil d'État avant et depuis 1789. Ses transformations, ses travaux et son personnel* (1876).

Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X, donna aux ministres, rang, séance et voix délibérative au Conseil d'État.

L'entrée des ministres dans cette Assemblée fut un premier lien entre l'administration active et l'administration délibérative. Bientôt, on institua auprès des ministres et du Conseil d'État, des auditeurs chargés de développer les motifs des projets de lois dus à l'initiative ministérielle (1).

Sous le Consulat et l'Empire, le Conseil d'État atteignit son apogée. Le Corps législatif était un institut de muets, le Sénat délibérait dans le secret; seul, le Conseil d'État était le théâtre de discussions brillantes. « Il devint, dit M. de Cormenin, le contrôleur plutôt que l'auxiliaire et le supérieur plutôt que l'égal des ministres, le suprême tribunal de la justice administrative, et le véritable législateur. »

Sous les monarchies constitutionnelles de 1814 et de 1830, les ministres, redevenus responsables, reprirent avec leur liberté d'action, leur rôle prépondérant; et le Conseil d'État dépouillé de toute participation à la puissance législative redescendit, comme le fait encore remarquer M. de Cormenin, au rôle modeste de donneur d'avis et de juge administratif.

D'après la loi du 15 juillet 1845 qui reproduisit les principes de l'ordonnance de 1839, le Conseil d'Etat demeura un pouvoir consultatif. Il pouvait être appelé à donner son avis sur les projets de lois et sur les questions qui lui étaient soumises par les ministres, mais il ne donnait son avis d'une manière obligatoire que sur les ordonnances portant règlement d'administration publique ou rendues dans cette forme. Enfin il proposait les ordonnances qui statuaient sur les questions administratives ou contentieuses et qu'il lui appartenait d'examiner en vertu de dispositions législatives ou réglementaires. Comme on le voit, les fonctions législatives du Conseil d'État étaient notablement réduites. Il ne pouvait plus ni rédiger la loi, ni en soutenir la discussion par la voix de ses orateurs devant les Chambres. Il n'était plus nécessairement consulté.

Sous la Constitution (2) de 1848, le Conseil d'État se composait de membres choisis par l'Assemblée nationale qui pouvait les prendre dans son sein. Il était surtout établi pour contrebalancer le pouvoir exécutif. Les ministres y avaient

(1) Arrêté du 18 germinal an XI; Aucoc, *ibid.*
(2) Constitution du 4 novembre 1848.

[illegible] conseillers d'État en [illegible] parti, les chefs de ser- [illegible] fonctionnaires de rang le plus [illegible] l'État pouvait en retour, [illegible] des ministres, les hauts [illegible] croyait susceptibles de [illegible] s'entourer des lumières [illegible] des magistrats et des per- [illegible] dans une branche de con- [illegible] devant à prendre part à ses [illegible]. En matière législative, [illegible] consulté obligatoirement par [illegible] tous ses projets de loi, sauf [illegible]. Mais il n'était consulté sur [illegible] qu'autant que l'Assem- [illegible]. D'autre part, le gouverne- [illegible] de le charger de préparer et [illegible] demandait encore son avis sur [illegible] au Parlement. En matière [illegible] était spécialement chargé de [illegible] administration publique et de préparer [illegible] approuvés par le gouverne- [illegible]

[illegible]

qui les remet directement ou les fait adresser par le ministre d'État au président du Conseil d'État.

« Les ordres du jour du Conseil d'État sont envoyés à l'avance au ministre d'État et le président du Conseil d'Etat pourvoit à ce que ce ministre soit toujours avisé, en temps utile, de ce qui concerne l'examen et la discussion des projets de loi, des sénatus-consultes et des règlements d'administration publique envoyés à l'élaboration du Conseil d'Etat.

« Les projets de loi ou de sénatus-consultes, après avoir été élaborés au Conseil d'État, conformément à l'article 50 de la Constitution, sont remis à l'Empereur par le président du Conseil d'État qui y joint les noms des commissaires qu'il propose pour en soutenir la discussion devant le Corps législatif et le Sénat.

« Un décret de l'Empereur ordonne la présentation du projet de loi au Corps législatif ou du sénatus-consulte au Sénat et nomme les conseillers d'Etat chargés d'en soutenir la discussion [1]. »

Aujourd'hui le Conseil d'État fonctionne comme Conseil administratif et comme Conseil auxiliaire de gouvernement. En cette dernière qualité, il rédige et prépare les projets de loi que lui confie le pouvoir exécutif, et en expose les motifs lorsque les assemblées politiques l'ont jugé utile; il étudie, mais plus rarement, les propositions de loi émanées de l'initiative parlementaire [2]. Le renvoi à cette assemblée peut être prononcé pendant toute la procédure, soit au cours du débat sur la prise en considération, soit au moment du dépôt du rapport, soit même après une première délibération. Les avis du Conseil d'État sont adressés par le garde des sceaux aux présidents des Chambres qui les font parvenir aux commissions; ils ne sont jamais imprimés, sauf exception rare. Pendant longtemps l'interprétation législative par voie d'autorité a appartenu au Conseil d'État. Depuis 1814 [3] elle appartient et avec raison au pouvoir législatif qui seul doit la posséder en vertu du principe de la séparation des pouvoirs et aussi en vertu de cet autre principe : *cujus est condere ejusdem est interpretari* [4].

(1) Décret du 3 février 1861 (art. 4).
(2) Loi du 24 mars 1872 (art. 8, § 1).
(3) Et surtout depuis la loi du 30 juillet 1828.
(4) Ce principe a inspiré la loi des 16-24 août 1790.

tient. Il a le droit de soumettre au gouvernement des projets de loi qui sont ensuite présentés au Parlement.

En Portugal et au Brésil dont la Constitution avait récemment encore tant de points de ressemblance avec celle du Portugal, les Conseils d'État ont vu leurs fonctions s'étendre au point de les transformer en véritables conseils privés. Au Brésil comme en Portugal, le Conseil d'État n'avait, à vrai dire, qu'une douzaine de membres, mais leur avis préalable était toujours requis par le souverain en matière de prorogation ou de dissolution des Chambres, en matière de grâce et d'amnistie et en général toutes les fois que le souverain exerçait l'une des prérogatives attachées à son pouvoir modérateur.

Le Conseil d'État brésilien comme le Conseil d'État actuel du Portugal était, en outre, *revêtu d'une responsabilité propre* et comm tel, tenu comme responsable à raison des conseils qu'il donnait ou des avis qu'il émettait, si ces avis et ces conseils étaient reconnus contraires aux lois et à l'intérêt bien entendu de l'État. Il est vrai qu'à côté de cette responsabilité vraiment extraordinaire, se trouvait et se trouve encore en Portugal la garantie constitutionnelle de l'inamovibilité. Le Conseil d'État était, en outre, considéré, au Brésil, comme le premier corps de la nation, quoique tous les pays parlementaires donnent au Sénat et à la Chambre des députés la première place dans les préséances; s'il en était autrement dans les habitudes reçues au Brésil, gouvernement parlementaire, cependant, c'est que les conseillers d'État étaient presque tous d'anciens ou de futurs ministres. Ils sortaient du Conseil pour devenir secrétaires d'État, de même qu'ils y rentraient après l'avoir été, grâce à leur inamovibilité. C'était un trait de ressemblance avec le Conseil privé d'Angleterre où toutes les illustrations de tous les partis ont leur place marquée.

Ces années dernières, le Conseil d'État brésilien a été définitivement aboli par le gouvernement provisoire qui a proclamé la république fédérale des États-Unis du Brésil; ainsi a disparu le seul Conseil d'État du Nouveau Monde, ainsi a fini cette très originale et très singulière institution qui comprenait parmi ses membres extraordinaires une princesse de sang impérial.

Le Conseil d'État espagnol, a à sa tête un président, un vice-président, et trente-deux membres (dont les ministres

membres de droit), et sept présidents de section. Ces sections sont celles des Affaires étrangères, de la Justice et des Cultes, de la Guerre et de la Marine, des Finances et des Colonies, de l'Intérieur, du Commerce et de l'Agriculture, le tribunal du contentieux administratif [1]. C'est un très savant Conseil d'État.

En Suisse, c'est le Conseil fédéral qui remplit le double rôle de Conseil des ministres et de Conseil d'État. A ce titre, les Chambres lui soumettent fréquemment certaines questions pour avis préalable. Il est aussi quelquefois chargé de remanier des projets que l'on soumet ensuite et de nouveau, à la discussion des corps nationaux délibérants.

Depuis 1866, le Conseil d'État a été supprimé en Roumanie, mais, en le supprimant, on a réparti, en même temps, ses attributions. C'est ainsi qu'aux termes de la Constitution, les ministres [2] ont reçu mission de préparer les projets de loi et les règlements d'administration publique, soit par *eux-mêmes*, soit par des *commissions spéciales*. Si nous mentionnons cette disposition si sage, c'est qu'elle constitue un argument de plus en faveur de l'institution d'un Conseil d'État, qu'il porte ce nom ou tout autre. Quand on l'a détruit, on est obligé de le remplacer par un rouage similaire. N'est-ce pas là le plus bel éloge qu'on en puisse formuler! Et si dans les nations non-parlementaires, en Russie et en Turquie par exemple, il existe des Conseils d'État, la raison en est encore naturelle. Dans ces pays, les ministres n'étant pas entourés de Chambres, enracinant leur pouvoir dans la volonté et le contrôle populaires, sentent d'autant plus le besoin d'être assistés d'un corps nombreux et instruit pour vaquer à la préparation des lois.

Les constitutions comme les textes législatifs adjoignent fréquemment aux ministres pour les décharger du fardeau des affaires administratives et leur permettre de se consacrer plus commodément aux débats parlementaires, des secrétaires généraux ou des sous-secrétaires d'État. Les premiers ne sont que des commis, du rang le plus élevé, il est vrai, mais n'ayant aucun caractère parlementaire; les seconds, toujours choisis par les ministres entre leurs collègues des Chambres, de la

(1) *Presupuestos generales del estado;* Manuel Colmeiro, *Derecho administrativo español.*

(2) En Suède et en Norwège, les ministres sont tous conseillers d'État; en Portugal et en Serbie, ils le sont presque tous.

[illegible]

[illegible] d'État étaient choisis parmi [illegible] le Parlement [illegible] qu'en 1830, quand [illegible] fut appelé lui-même au sous-secrétariat, que [illegible] surtout parlementaires. La création [illegible] du Cabinet, en 1881, a donné une exten-[illegible] attributions des sous-secrétaires d'État. [illegible] ils y sont entendus à titre consultatif, [illegible] des renseignements par une réciprocité [illegible] qui ne peut tourner qu'au bien du service dont [illegible] spéciale sous le contrôle du titu-[illegible] Ils ne prennent pas part aux délibérations [illegible] ils y apportent et y trouvent souvent des [illegible] donc, l'admission des sous-secrétaires [illegible] ministérielles, ne pouvait produire [illegible] résultats et l'événement a justifié ces prévi-

[illegible] §§ 391 et

sions au-delà de toute espérance. Déjà investis de l'administration d'une fraction de département ministériel, leur situation ne pouvait devenir, par suite même de cette participation étroite aux œuvres capitales de l'État que plus nette et mieux définie. Au surplus et en dehors de ces considérations, n'était-il pas naturel que des députés revêtus de fonctions aussi élevées eussent une large part, non seulement officielle mais effective, aux travaux des conseils exécutifs? N'était-ce pas là, la seule manière de fixer leurs attributions et de les déterminer en relevant leur situation aux yeux de leurs subordonnés et en leur donnant une autorité propre, un pouvoir distinct et jusqu'à un certain point indépendant? N'était-ce pas, enfin, associer d'une façon intime à l'œuvre de gouvernement et à l'œuvre parlementaire, comme collaborateurs, le chef d'hier et le collègue de demain et cela sans porter la moindre atteinte au principe de la responsabilité qui reste entière pour le ministre?

Envisagée à tous ces points de vue, l'institution des sous-secrétaires d'Etat ne pouvait assurément produire qu'une impression favorable. Cependant elle n'est pas sans avoir rencontré des adversaires et le temps n'est pas loin où la critique s'est donné libre cours à son sujet. On a, en effet, posé la question sous la forme d'un dilemme : ou un sous-secrétaire d'Etat, a-t-on dit, est une doublure parlementaire du ministre, ou il est le chef des services centraux d'un département dont le ministre, absorbé par la politique quotidienne, ne peut suffisamment se préoccuper. Dans le premier cas, c'est assurément un fonctionnaire inutile; dans le second, il l'est également, car il ne connaît pas les rouages des services à la tête desquels il est placé. Donc il faut le supprimer; mais si dans le premier cas, continue-t-on, il n'est pas nécessaire de le remplacer, dans le second, au contraire, il est indispensable de le faire. Pour cela, on n'a qu'à lui substituer un secrétaire général. Il y aura à ce retour à une pratique ancienne, plusieurs avantages. D'abord, un secrétaire général coûtera presque moitié moins cher, car il n'organisera pas auprès de lui comme le sous-secrétaire d'Etat, un Cabinet calqué sur celui du ministre et ce sera une économie toute trouvée pour le budget, toujours plus ou moins obéré; en second lieu, un secrétaire général pourra facilement être pris parmi les employés supérieurs, ou les conseillers d'État, tous gens connaissant à fond leur spécialité, et le pays n'aura qu'y gagner.

[illegible] secrétaire d'État? [illegible] directeur général [illegible] ont, en [illegible] à leur tête? Et [illegible] abondamment que l'institu-

tion des sous-secrétaires spéciaux n'est qu'un luxe coûteux?

Voilà les objections que l'on a formulées et que l'on formule encore contre elle. Il faut chercher maintenant à les résoudre. Doit-on conclure à la suppression radicale des sous-secrétaires d'État? faut-il au contraire les conserver avec leurs attributions actuelles? On n'adopte généralement ni l'un ni l'autre de ces systèmes. En principe, on préfère une troisième méthode que nous allons développer et qui consiste à conserver les sous-secrétaires d'État, partout où le besoin s'en fait sentir, mais en modifiant leurs attributions. Il serait désirable, assure-t-on, que les sous-secrétaires se renfermassent strictement dans leur rôle parlementaire et qu'ils fussent uniquement les seconds, devant les Chambres, du ministre secrétaire d'État quand celui-ci, pour une cause quelconque n'y peut figurer ou quand il les délègue. Que si cet emploi laissait des loisirs à son titulaire, celui-ci les occuperait à travailler utilement avec les directeurs, car on ne saurait trouver une meilleure école d'administration pour former à la France une forte génération de ministres comme les ministres anglais qui parcourent presque toujours plusieurs échelons avant d'arriver au ministère. Quant au travail des bureaux, à ce travail matériel si important, il devrait, suivant une certaine opinion, appartenir uniquement à un secrétaire général. Ce fonctionnaire supérieur centraliserait tous les services, jouerait auprès du ministre le rôle de sous-secrétaire permanent pris au dehors des Chambres et aurait à côté et au-dessus de lui, car il faut toujours attribuer la préséance aux membres des corps parlementaires, le sous-secrétaire d'État qui changerait avec chaque Cabinet. Comme on peut en juger, ce système n'est qu'une application du système usité en Angleterre et dont nos voisins n'ont eu jusqu'ici qu'à se féliciter. Entraînerait-il un surcroît de dépenses? Toute la question est là. Il y aurait à redouter, en effet, que des états-majors nombreux ne vinssent se greffer sur les sous-secrétariats parlementaires et les secrétariats généraux permanents. C'est même là la seule raison qui puisse empêcher de défendre ce système. Que l'on conserve donc, sans les multiplier à l'excès, les fonctions des sous-secrétaires d'État, que l'on considère surtout leur institution comme une première étape gouvernementale et une dernière préparation pour arriver au ministère et qu'on leur attribue, en outre de leurs fonctions purement parlementaires, les fonctions administratives d'un

[illegible]

[illegible] Travaux [illegible] d'État cependant [illegible] des chefs [illegible] des [illegible] ministères, le mi- [illegible] qu'ils compor- [illegible] des circonstances [illegible] un second.

Terminons cette question des sous-secrétaires d'État en indiquant qu'il faut éviter à tout prix le système appliqué par les Anglais aux ministères de création récente comme

[illegible] 1879 déterminant les attributions des sous-secrétaires d'État aux Finances et celui du 9 oct. 1880 déterminant celles du sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères.

ceux de l'Administration locale et de l'Éducation publique. A la place des sous-secrétaires d'État ou concurremment avec eux, ils ont maintenu, nous le savons, auprès du ministre, un Comité permanent dont il est le président. Le ministre change, le Comité reste, car si le premier, en qualité de membre du Cabinet, représente l'élément mobile : l'opinion qui a la majorité dans le pays; le second, composé de gens spéciaux représente la tradition et l'esprit de suite, il environne le ministère de ses avis, tandis que celui-ci le couvre de sa responsabilité. Ce système est déplorable, c'est un retour aux Conseils collectifs exécutifs, depuis longtemps condamnés.

Partout et dans tous les pays, les ministres sont donc assistés de sous-secrétaires d'État ou de secrétaires généraux.

L'Italie et l'Espagne ont adopté le système des *sous-secrétaires d'État* (1). L'Allemagne, l'Égypte, le Mexique, le Chili également, mais dans ces quatre derniers pays, quelles que soient, cependant, les différences de régime gouvernemental, ces fonctionnaires ne peuvent être que des sous-secrétaires d'État nominaux. Ce sont de simples *secrétaires généraux* (2). Aussi aurait-il été bien préférable de leur appliquer ouvertement cette qualification, ainsi que cela se pratique en Belgique, en Grèce, en Danemark, dans les Pays-Bas et en Roumanie.

Au nom près, c'est encore cette dernière méthode qui est suivie par la Hongrie, qui appelle *secrétaires d'État* ses secrétaires généraux de département et par le gouvernement russe et les États-Unis qui donnent aux secrétaires généraux de leurs ministres, le titre d'*adjoints*. Observons, en ce qui concerne la Russie, que les adjoints (*tovarichtch*) sont souvent appelés à succéder au ministre. Aussi prétend-on que certains chefs de département, ont autrefois fait quelque opposition à la nomination de leur adjoint et qu'il a fallu la volonté de l'empereur pour la leur faire accepter, quand elle leur portait ombrage. La Turquie appelle ses secrétaires généraux des *Mustéchars*. En Suisse un procédé ingénieux a été de tout temps usité. Chaque membre du Conseil fédéral a pour *remplaçant* un de ses collègues d'un autre département. C'est, on le voit, un système économique; en outre, chaque ministère

(1) Loi du 12 février 1888 établissant un sous-secrétaire d'État près chaque ministère.

(2) Le sous-secrétaire d'État de la cour pontificale n'est aussi que le secrétaire général du cardinal secrétaire d'Etat.

a un *secrétaire*, véritable secrétaire général. Au Brésil, les secrétaires généraux reçoivent le nom de *directeurs généraux*.

N'omettons pas de dire en terminant que, dans la plupart des pays où existent des chambres, les ministres se font assister par des commissaires du Gouvernement, mais alors faut-il que les débats qui s'ouvrent soient d'une certaine étendue ou d'une grande importance. En France, ce sont des conseillers d'État en service extraordinaire ou des directeurs de services ministériels qui en remplissent la mission. Ces auxiliaires du gouvernement rendent les plus précieux services. Hommes spéciaux, pour la plupart, versés dans l'étude des textes, possédant à merveille les connaissances techniques nécessaires pour éclairer une assemblée nombreuse, ils assistent le Cabinet de leurs lumières et assurent bien souvent, par leur concours, le succès d'un projet de loi. En Angleterre, les sous-secrétaires parlementaires jouent auprès des Chambres le rôle qui appartient en France aux commissaires du Gouvernement, et jamais un ministre ne se croirait autorisé à choisir, parmi les hauts fonctionnaires, des commissaires spéciaux pour l'assister devant le Parlement. L'accès des assemblées est, en effet, rigoureusement interdit par l'usage à quiconque n'appartient pas aux Chambres. En Italie et en Prusse, les attributions des commissaires du gouvernement sont inscrites dans la Constitution. Leur existence est aussi législativement reconnue en Espagne, en Grèce, en Portugal, dans l'empire d'Allemagne, dans les Pays-Bas et dans le Wurtemberg. En Autriche les chefs d'administration centrale ont même en commun, avec les ministres, le droit de faire soutenir leurs propositions par l'organe d'un député.

Quelques personnes ont pensé que l'on devrait multiplier l'intervention des commissaires du Gouvernement et qu'au lieu de prendre seulement la parole dans les discussions importantes ou affectant un caractère spécial, les directeurs et les chefs de service des départements ministériels devraient donner de leur personne dans tous les débats parlementaires. M. Guizot qui fit l'expérience de ce système, affirme qu'il ne présente aucun avantage. On peut ajouter qu'il serait suivi d'une quantité d'inconvénients. D'abord les Chambres verraient avec un déplaisir soutenu, et elles auraient raison, un étranger au Parlement se substituer continuellement au ministre responsable et discuter chaque jour devant elles. Remplies de méfiance à son endroit, ce ne seraient plus des questions qu'elles

adresseraient à ce fonctionnaire venu de l'extérieur; c'est un véritable interrogatoire qu'elles lui feraient subir et jamais il ne trouverait une majorité ferme, dévouée et compacte pour le défendre. Les grandes lignes de la politique et de l'administration finiraient par se perdre et par disparaître, elles-mêmes, sous les minuties, les personnalités et les détails et on en arriverait à des discussions aussi mesquines que stériles et ridicules. Quant au commissaire du Gouvernement, tour à tour plaisanté, torturé, agressif et bientôt peut-être inconvenant, il devrait subir impassible ou surexcité, mais dans tous les cas impuissant, les réquisitoires enflammés dirigés contre les actes du Gouvernement ou les siens propres, car la Chambre n'aurait plus qu'un objectif : mettre en défaut son hôte devenu un intrus, le convaincre d'incurie ou d'ignorance, ce qu'il est toujours facile de faire, l'activité humaine ayant des limites imposées par la nature elle-même.

Les commissaires du Gouvernement jouissent, dans tous les États parlementaires où leur existence est reconnue, de la prérogative même dont jouissent les ministres, de pouvoir être entendus, quand ils le demandent et cela sans être assujettis au tour d'inscription, mais comme ils assistent les ministres et ne les remplacent pas, les débats sur une question peuvent être ajournés toutes les fois que le ministre n'est pas présent; le fait s'est produit sous la monarchie de Juillet (1). Aussi, pour en éviter le retour, le ou les ministres intéressés se sont-ils fait, depuis, une obligation d'être présents à leur banc quand leur commissaire soutient le poids de la discussion du haut de la tribune.

Avant la promulgation des lois constitutionnelles de 1875, des difficultés, se sont élevées à plusieurs reprises, sur le point de savoir si le Gouvernement est libre de se faire assister par qui lui agrée (2). Certains députés soutenaient la négative et des discussions très-vives s'élevèrent même à ce sujet au sein de l'Assemblée nationale, en 1871. Aujourd'hui ces protestations ne sauraient se produire. Un décret du chef de l'État peut, sans limitation aucune, désigner tel ou tel fonctionnaire pour assister les ministres en qualité de commissaires devant les Chambres.

(1) Poudra et Pierre, *ut suprà.*

(2) V. aussi *Journal officiel*, séance du 28 janvier 1893.

§ II.

DURÉE DES MINISTÈRES EN FRANCE, EN ANGLETERRE, AUX ÉTATS-UNIS ET EN SUISSE.

Au mois de juillet 1789, Necker faisait partie du ministère alors au pouvoir de par la volonté du roi. Son renvoi fut la cause occasionnelle de la journée, à jamais mémorable, du 14 juillet. Après la chute de Necker, le 12 juillet 1789, le baron de Breteuil fut nommé président du Conseil royal des Finances, chef du ministère. Son administration gardera dans l'histoire le surnom de ministère *des cent heures,* car Necker fut rappelé dès le 16 juillet. Il prit alors le titre de premier ministre des Finances. Du 16 juillet 1789 au 10 août 1792, on trouve 35 ministres. Ces ministres se répartissent entre quatre ministères successifs : 1° le ministère constitutionnel; 2° le ministère girondin; 3° le ministère feuillant; 4° le ministère du 10 août. La Convention de 1792 à 1795, nomme douze ministres. Le Directoire de 1795 à 1799 en institue trente-trois.

Sous le *Consulat* (1) : on trouve d'abord le ministère du 11 novembre 1799 puis douze ministres nommés de 1799 à 1802.

L'*Empire* crée dix-huit ministres de 1804 à 1814, mais aucun d'eux ne prend la qualité de premier ministre. Le dernier ministère formé fut celui du 3 avril 1814.

La *première Restauration* compose le ministère du 13 mai 1814 nommé par Louis XVIII.

Au *Retour de l'île d'Elbe,* apparaît un autre ministère, celui du 20 mars 1815, constitué par l'Empereur.

Une Commission de Gouvernement (22 juin 1815), prend le pouvoir.

(1) Louis XV avait supprimé le titre de « principal ministre » le 14 juin 1726 (Archives nationales, O^1 70).

(2) Muel, Gouvernements, ministères et constitutions de la France, *passim.*

La *deuxième Restauration* (règne de Louis XVIII), nous donne les ministères Talleyrand (9 juillet-26 septembre 1815), le premier ministère du duc de Richelieu (26 septembre-29 décembre 1818), le ministère du général Dessolle (29 décembre 1818-19 novembre 1819), le ministère du comte Decazes (19 novembre 1819-20 février 1820), le deuxième ministère Richelieu (20 février 1820-14 décembre 1821), le ministère de Villèle (14 décembre 1821-4 janvier 1828).

A l'avènement de *Charles X*, un autre ministère voit le jour, c'est le ministère Martignac (4 janvier 1828-8 août 1829), puis viennent : le ministère Polignac (8 août 1829-29 juillet 1830), le ministère Mortemart (29 juillet 1830).

A la chute de Charles X, on acclame : le ministère du 31 juillet composé des membres suivants : Dupont de l'Eure, baron Louis, général Gérard, de Rigny, baron Bignon, Guizot, duc de Broglie, nommés par la commission municipale de Paris désignée par les députés réunis chez Laffitte, le 29 juillet 1830. Cette commission comprenait Jacques Laffitte, Casimir Périer, comte de Lobau, de Schonen, Audry de Puyraveau, Mauguin.

Avec la lieutenance générale du duc d'Orléans, il est formé un nouveau ministère, celui du premier août 1830 : les mêmes que précédemment y figurent, plus le maréchal Jourdan et moins le duc de Broglie.

Sous le règne de *Louis-Philippe* on constate l'existence de nombreux ministères : d'abord, le ministère du 11 août 1830. C'est M. Dupont de l'Eure, garde des sceaux, qui contresigne les ordonnances de nomination de ses collègues, le ministère Laffitte (2 novembre 1830-13 mars 1831), le ministère Casimir Périer (13 mars 1831-11 octobre 1832), le premier ministère du maréchal Soult (11 octobre 1832-18 juillet 1834), le ministère du maréchal Gérard (18 juillet-10 novembre 1834), le ministère Bassano (10-18 novembre 1834), dit ministère *des trois jours;* le ministère Mortier (18 novembre 1834-12 mars 1835), le ministère de Broglie (12 mars 1835-22 février 1836), le premier ministère Thiers (22 février-6 septembre 1836), le premier ministère Molé (6 septembre 1836-15 avril 1837), le deuxième ministère Molé (15 avril 1837-2 février 1839), la démission définitive de ce ministère est du 8 mars 1839; le ministère du 31 mars 1839, sans président du Conseil, le deuxième ministère Soult (12 mars 1839-1er mars 1840), le deuxième ministère Thiers (1er mars-29 octobre 1840), le

troisième ministère Soult (29 octobre 1840-19 septembre 1847), le ministère Guizot (19 septembre 1847-23 février 1848), le ministère Odilon Barrot (journée du 24 février 1848).

La *seconde République est proclamée :* Il est formé un Gouvernement provisoire composé de MM. Dupont (de l'Eure), Lamartime, Crémieux, Arago, Ledru-Rollin, Garnier-Pagès, Marie, Armand Marrast, Louis Blanc, Flocon, Albert, ouvrier. Ce gouvernement nomme alors un ministère Dupont de l'Eure, ministère provisoire, où entrent plusieurs membres du Gouvernement. Il dure trois mois et demi à partir du 24 février. Il a pour successeur le ministère du 11 mai-28 juin 1848, celui-ci nommé par la Commission exécutive du Gouvernement. Puis vient le ministère Cavaignac, dont le chef est chargé du pouvoir exécutif (28 juin-20 décembre 1848).

La *présidence de Louis-Napoléon Bonaparte* donne naissance aux ministères suivants : premier ministère Odilon Barrot (20 décembre 1848-2 juin 1849), deuxième ministère Odilon Barrot (2 juin-31 octobre 1849), avec le titre de présidant le Conseil des ministres en l'absence du Président de la République. Ministère du 9 janvier 1851, ministère de transition du 24 janvier 1851, ministère du 10 avril 1851, ministère du 26 octobre 1851, ministère du 3 décembre 1851, ministère du 22 janvier 1852.

Sous le second Empire pendant onze ans, du 22 janvier 1852 au 23 juin 1863, il n'y a pas de changement de ministère, il n'y a que des modifications. A cette date, naissent les ministères nouveaux : ministère du 23 juin 1863, ministère du 20 janvier 1867, ministère du 17 juillet 1869, ministère Ollivier (2 janvier-2 août 1870), ministère Palikao (9 août-4 septembre 1870).

La *troisième République* est alors acclamée : Le gouvernement de la Défense nationale forme un ministère composé de MM. Jules Favre, Gambetta, le général Le Flô, vice-amiral Fourichon, Crémieux, Ernest Picard, Jules Simon, Dorian, Magnin.

Présidence de M. Thiers : ministère du 19 février 1871; ministère du 18 mai 1873 (M. Dufaure est vice-président de ces Conseils).

Présidence de M. le maréchal de Mac-Mahon : ministère de Broglie (24 mai 1873), ministère de Cissey (22 mai 1874), ministère Buffet, Dufaure (10 mars 1875). (MM. de Broglie, de Cissey, Buffet, Dufaure portent successivement le titre de

vice-président du Conseil). Ministère Dufaure (9 mars 1876), ministère Jules Simon (12 décembre 1876), ministère de Broglie (17 mai 1877), ministère de Rochebouet (22 novembre 1877), ministère Dufaure (13 décembre 1877).

Présidence de M. Grévy : ministère Waddington (4 février 1879), ministère de Freycinet (28 décembre 1879), ministère Jules Ferry (23 septembre 1880), ministère Gambetta (14 novembre 1881), ministère de Freycinet (30 janvier 1882), ministère Duclercq (7 août 1882), ministère Fallières (29 janvier 1883), ministère Jules Ferry (21 février 1883), ministère Henri Brisson (6 avril 1885), ministère de Freycinet (7 janvier 1886), ministère René Goblet (11 décembre 1886), ministère Maurice Rouvier (30 mai 1887).

Présidence de M. Carnot : ministère Tirard (12 décembre 1887), ministère Floquet (3 avril 1888), ministère Tirard (22 février 1889), ministère de Freycinet (17 mars 1890), ministère Loubet (28 février 1892), ministère Ribot (6 décembre 1892).

On doit faire remarquer que s'il y a eu de fréquents changements de ministères en France, les mêmes ministres ont été rappelés souvent aux affaires. M. de Montalivet a été ministre cinq fois. MM. de Talleyrand, Drouyn de Lhuys, le duc de Decazes ont été ministres des Affaires étrangères, par quatre fois différentes. M. Magne fut sept fois ministre des Finances et le baron Louis huit fois, le maréchal Gérard fut ministre de la Guerre à cinq reprises différentes. M. Guizot fut quatre fois à la tête de l'Instruction publique. M. Thiers fut aussi bien souvent appelé au pouvoir, mais à des intervalles distincts, de même, enfin, M. de Freycinet, M. Jules Ferry, d'autres ministres encore et des plus connus.

On a vu, aussi, des ministres rester en fonctions dans le même département pendant un temps prolongé. Gaudin, duc de Gaëte, demeura quatorze ans en fonctions; Régnier, duc de Massa, grand juge, plus de onze ans; Maret, duc de Bassano, ministre d'État, onze ans. Talleyrand resta huit ans aux Affaires étrangères.

Quant à la durée du pouvoir dans les mains du même ministre on en a des exemples mémorables. M. Rouher resta dix-huit ans à la tête du ministère sous l'Empire. D'autres ministres du régime impérial presque aussi longtemps. Sous Louis-Philippe, M. Guizot resta au pouvoir pendant plus de onze ans et M. de Freycinet demeura ministre de la Répu-

… 1788
… anciens ministères …
… l'Intérieur 12
… 102 dont 7 … diffé-
… la Guerre 112 dont
… différents. Il résulte …
… ont eu en moyenn…
… Affaires étrangères …
… chaque année. La Justi…
… nouveau …

… Hanovre …

… octobre 17… …
… mars 17…
… 1720 … comte de W…
… 2 juillet 17…
… 2 …

… 1782 comt…

… 1788 …

Vicomte Palmerston, 1er ministère, 8 février 1855.
Comte de Derby, 2e ministère, 26 février 1858.
Vicomte Palmerston, 2e ministère, 18 juin 1859.
Comte Russel, 2e ministère, 6 novembre 1865.
Comte de Derby, 3e ministère, 6 juillet 1866.
Benjamin Disraëli, 1er ministère, 27 février 1868.
M. Gladstone, 1er ministère, 9 décembre 1868.
Lord Beaconsfield (M. Disraëli), 2e ministère, 21 février 1874.
M. Gladstone, 2e ministère, 28 avril 1880.
Marquis de Salisbury, 1er ministère, 24 juin 1885.
M. Gladstone, 3e ministère, 6 février 1886.
Marquis de Salisbury, 2e ministère, 3 août 1886.
M. Gladstone, 4e ministère, 15 août 1892.

Ainsi qu'on peut s'en convaincre, la durée des ministères anglais a été bien inégale. Le second ministère Walpole dura vingt-deux ans et cet homme d'Etat fut premier ministre pendant vingt-cinq ans. Le ministère Pelham dura onze ans, celui de lord North, douze ans, le premier ministère de William Pitt vingt et un ans, celui du comte de Liverpool quinze ans. On remarquera aussi qu'en se rapprochant de nos jours, la durée des ministères s'abrège considérablement.

Parmi les administrations de courte durée, il faut citer le second ministère du marquis de Rockingham, trois mois; le premier Cabinet du duc de Portland, huit mois; le ministère Canning, quatre mois; le premier ministère Melbourne, cinq mois; l'un des ministères Gladstone, six mois.

Robert Walpole, le marquis de Rockingham, le duc de Portland, le vicomte Melbourne, Robert Peel, lord Palmerston, lord Russel, M. Disraëli, M. le marquis de Salisbury ont été deux fois premiers ministres. Seuls le comte de Derby et M. Gladstone l'ont été trois fois.

Comparons maintenant ces données avec celles que vont nous fournir les États-Unis. Voici la liste des présidents américains depuis Washington :

George Washington (Virginie), 1789-1797.
John Adams (Massachusetts), 1797-1801.
Thomas Jefferson (Virginie), 1801-1809.
James Madison (Virginie), 1809-1817.
James Monroe (Virginie), 1817-1825.
John Quincy Adams (Massachussetts), 1825-1829.
Andrew Jakson (Tennessee), 1829-1837.
Martin van Buren (New-York), 1837-1841.

[illegible] Virginie, quatre [illegible] deux dans le Massachussets, trois [illegible] quatre dans l'Ohio, un dans la Louisiane, [illegible] Hampshire, un dans l'Illinois, un dans la [illegible]. De telle sorte que 29 États de l'Union sur les 38 [illegible] aucun président.

[illegible] la Suisse nous offre apparem-[illegible] le Gouvernement présidentiel, mais [illegible] debout de cette façade [illegible]

[illegible] 1815, la Suisse était [illegible] la Diète ou plus exac-[illegible] qui en était l'émanation

directe, la délégation permanente. Ce Directoire exerçait les fonctions exécutives, même pendant les intersessions de l'assemblée et le bourgmestre ou l'avoyer en charge du Directoire fédéral qui alternait de deux ans en deux ans entre les villes de Zurich, Berne et Lucerne, était de droit président de la Diète. Cette organisation dura plus de trente ans; mais, en 1846, une ligue sécessioniste : le *Sonderbund,* se forma entre 7 cantons catholiques : Schwytz, Unterwald, Uri, Fribourg, Lucerne, Zug, le Valais, pour résister au Gouvernement de la Diète qui avait décidé l'expulsion de diverses congrégations, entre autres celles des Jésuites et des Liguoriens. Une courte guerre dite du *Sonderbund,* dirigée par le général Dufour, réduisit les séparatistes. Elle eut pour résultat la promulgation d'une nouvelle Constitution plus forte et en même temps plus large : celle de 1848. Depuis cette époque, quarante-quatre présidents annuels, tous issus du Conseil fédéral ont successivement présidé la Confédération suisse. Voici leurs noms :

1848-49. Furrer, du canton de Zurich.
1850. Druey, du canton de Vaud.
1851. Munzinger, du canton de Soleure.
1852. Furrer, du canton de Zurich, 2e fois.
1853. Näff, du canton de Saint-Gall.
1854. Frey-Herosee, du canton d'Argovie.
1855. Furrer, du canton de Zurich, 3e fois.
1856. Stämpfli, du canton de Berne.
1857. Fornerod, du canton de Vaud.
1858. Furrer, du canton de Zurich, 4e fois.
1859. Stämpfli, du canton de Berne, 2e fois.
1860. Frey-Herosee, du canton d'Argovie, 2e fois
1861. Knüsel, du canton de Lucerne.
1862. Stämpfli, du canton de Berne, 3e fois.
1863. Fornerod, du canton de Vaud, 2e fois.
1864. Dubs, du canton de Zurich.
1865. Schenk, du canton de Berne.
1866. Knüsel, du canton de Lucerne, 2e fois.
1867. Fornerod, du canton de Vaud, 3e fois.
1868. Dubs, du canton de Zurich, 2e fois.
1869. Welti, du canton d'Argovie.
1870. Dubs, du canton de Zurich, 3e fois.
1871. Schenk, du canton de Berne, 2e fois.

1872. Welti, du canton d'Argovie, 2e fois.
1873. Cérésole, du canton de Vaud.
1874. Schenk, du canton de Berne, 3e fois.
1875. Sherer, du canton de Zurich.
1876. Welti, du canton d'Argovie, 3e fois.
1877. Heer, du canton de Glaris.
1878. Schenk, du canton de Berne, 4e fois.
1879. Hammer, du canton de Soleure.
1880. Welti, du canton d'Argovie, 4e fois.
1881. Droz, du canton de Neufchâtel, 1re fois.
1882. Bavier, du canton des Grisons.
1883. Ruchonnet, du canton de Vaud, 1re fois.
1884. Welti, du canton d'Argovie, 5e fois.
1885. Schenk, du canton de Berne, 5e fois.
1886. Deucher, du canton de Thurgovie.
1887. Droz, du canton de Neufchâtel, 2e fois.
1888. Hertenstein, du canton du Zurich.
1889. Hammer, du canton de Soleure, 2e fois.
1890. Ruchonnet, du canton de Vaud, 2e fois.
1891. Welti, du canton d'Argovie, 6e fois.
1892. Hauser, du canton de Zurich.
1893. Schenk, du canton de Berne, 6e fois.

En quarante-cinq ans, les cantons allemands et mixtes de la Suisse ont donc fourni 35 présidents à la Confédération, les cantons français 9, les cantons italiens 1. Les cantons allemands ou mixtes de Schaffhouse, Appenzel, Fribourg, Zug, Uri, Unterwald, Schwytz, et, chose surprenante, celui de Bâle, n'ont jamais eu de président choisi dans leur sein, pas plus, au reste, que les cantons italiens du Tessin et du Valais et le canton français de Genève.

Certains présidents, comme il appert de la liste ci-dessus, se sont vu renouveler leur mandat à plusieurs reprises : MM. Frey-Herosee, Knüsel, Hammer, Droz, Ruchonnet, ont été réélus deux fois; MM. Stämpfli, Fornerod, Dubs, trois fois; M. Furrer, quatre fois; MM. Schenk et Welti, six fois.

La plupart des présidents ont été vice-présidents de la Confédération avant d'atteindre à la présidence.

§ III.

ÉMOLUMENTS ET PROFESSIONS DES MINISTRES. — GRADES ET TITRES HONORIFIQUES. — PRÉSÉANCES.

Les émoluments des ministres varient à l'infini. En France, par exemple, ils sont moins élevés que ceux des présidents des Chambres qui touchent, chacun, 72,000 francs, plus leur indemnité parlementaire. Les ministres y reçoivent tous également 60,000 francs (1) par an et il n'y a pas de distinction pécuniaire entre le président du Conseil et le titulaire du plus petit ministère (2). Cette somme qui est, sans aucun doute, rémunératrice pour certains secrétaires d'État est notoirement insuffisante pour d'autres. On concevrait donc que l'on procédât à une révision des traitements. Il est bien évident, en effet, que le ministre de l'Agriculture doit moins dépenser que le ministre de la Guerre et que le Garde des Sceaux, les ministres du Commerce et des Travaux publics n'ont pas à faire face aux frais qui incombent au ministre des Affaires étrangères. Aussi, a-t-on autrement mais imparfaitement envisagé la situation en Angleterre (3). On y a d'abord supprimé les *fees* ou *gratuities*, sortes de suppléments de traitements que s'attribuaient tous les fonctionnaires et on y a ensuite alloué à chacun des ministres des émoluments divers, trop divers même, basés sur l'importance de leurs fonctions,

(1) Budget de 1893. Sous le second empire ils recevaient 100,000 francs

(2) En 1715, les secrétaires d'État recevaient : celui des Affaires étrangères, 100,000 livres, ceux de la Guerre et de la Marine, 150,000; celui de la religion prétendue réformée 80,000 ; le contrôleur général des finances 300,000, sans compter les gratifications des États et corps privilégiés des provinces qui rentraient dans leurs départements, les pensions données à leurs fils et les cadeaux de noces faits par le Roi à leurs filles et qui s'élevaient à 200,000 francs (de Luçay, *ut suprà*, p. 155). Le chancelier recevait 220,000 livres (de Luçay, p. 477). Le cardinal Dubois, en arriva même à toucher annuellement, bénéfices ecclésiastiques et traitements compris, 574,000 livres, plus une pension de 40,000 livres sterling de l'Angleterre (de Luçay, *ut suprà* et Saint-Simon, t. XX, p. 8).

(3) De Franqueville, *op. cit.*

leur ancienneté ou leur éclat. Puis, comme il n'y avait pas de limitation, les traitements devinrent excessifs pour certains ministres, ainsi le lord-lieutenant d'Irlande toucha et continue de toucher 500,000 francs de traitement, le lord-chancelier d'Irlande, 200,000. Par contre et par une singularité inexplicable, le premier lord de la Trésorerie qui est ordinairement le premier ministre, ne reçut plus que 125,000 francs, juste autant que chacun des secrétaires d'État et le chancelier de l'Échiquier. Cependant, le lord-chancelier en touche 250,000 : 150,000 comme président de la Cour de Chancellerie et 100,000 comme président de la Chambre des lords, tandis que le premier lord de l'Amirauté et le secrétaire en chef pour l'Irlande reçoivent pour leur part, 112,500 francs et le Postmaster général 62,500. Quant aux autres ministres, le président du bureau du Commerce, le président du bureau du Gouvernement local, le chancelier du duché de Lancastre, le lord-président du Conseil, le premier commissaire des Travaux publics et le secrétaire pour l'Écosse, ils touchent uniformément 50,000 francs.

Viennent ensuite les légistes de la Couronne, dont le traitement diffère naturellement suivant le rang, mais reste supérieur à celui de plusieurs ministres. L'attorney général a un traitement de 175,000 francs, l'attorney général d'Irlande, 64,500 francs, le solicitor général d'Angleterre, 150,000 francs, celui d'Écosse, 23,000, celui d'Irlande, 44,000. Le lord *advocate* d'Écosse, 60,000. Qu'on ajoute à chacun de ces traitements le produit de la clientèle et des consultations et il est facile de conclure que les jurisconsultes de la Couronne gagnent chaque année des sommes considérables.

Viennent enfin les sous-secrétaires d'État parlementaires les secrétaires parlementaires du bureau du Commerce et ceux du bureau du Gouvernement local, ils sont payés sur le pied de 37,500 francs. De leur côté, le vice-président du Conseil pour l'Instruction publique, les secrétaires de la Trésorerie et de l'Amirauté, le juge avocat général reçoivent 50,000 francs, les *junior lords* de la Trésorerie et le civil lord de l'Amirauté, 25,000.

En France, tous les ministres comme aussi les présidents des Chambres, ont des hôtels et sont logés aux frais de l'État. En Angleterre, à part le premier lord de la Trésorerie qui a une habitation à *Downing street* et le premier lord de l'Amirauté qui est médiocrement logé à Whitehall,

tous les ministres habitent des domiciles particuliers. A peine donnent-ils et cela encore à des intervalles éloignés, de grandes réceptions officielles dans les salons des ministères.

Aux États-Unis(1), les secrétaires ne touchent annuellement que 8,000 dollars soit environ 40,000 francs, mais il ne faut pas oublier que les ministres n'y étant que de hauts employés, c'est le président qui résume tout en lui. Aussi reçoit-il 50,000 dollars, soit 250,000 francs. Le vice-président jouit d'un traitement de ministre. Le président habite une maison confortable mais d'une grande simplicité : la maison Blanche à Washington. Les ministres des États-Unis du Brésil ont droit à 24 contos par an, soit 60,000 francs (2). Ils ne sont pas logés.

Les membres du Conseil fédéral (3), les ministres suisses reçoivent chacun 12,000 francs, et le président de la Confédération n'a droit qu'à 13,500 francs. Le Conseil fédéral, ne coûte, d'ailleurs, tous frais compris, que 85,500 francs à la Confédération. C'est le Cabinet européen le moins dispendieux. Les ministres de l'Empire Ottoman (4), reçoivent en piastres une somme qui totalisée, produit environ 78,000 francs de traitement, mais le grand-vizir a des émoluments plus élevés. Aucun d'eux n'a d'habitation donnée par l'État et par suite pas de réceptions coûteuses à offrir. C'est le sultan qui les prend à sa charge.

Les ministres de Grèce (5) sont payés à raison de 800 drachmes par mois soit 800 francs. Seul le président du Conseil a droit à 1,000 drachmes, ce qui produit pour les premiers un traitement annuel de 9,600 francs et pour le second, grâce à son préciput, un traitement de 12,000 francs. L'État donne à chacun des ministres une voiture, un cocher, des chevaux mais ne leur accorde pas d'appartements officiels.

Les ministres russes ne reçoivent pas un traitement uniforme. Il leur est attribué de 20 à 30,000 roubles, ce qui, étant donné le cours variable de cette monnaie aujourd'hui assez loin de sa valeur nominale de 4 francs, produit en moyenne un traitement de 80,000 francs. Un palais est alloué à chacun des chefs de département (6).

(1) Renseignements de la légation.
(2) *Ibid.*
(3) Rapport annuel du Conseil fédéral et Marsauche, Cunningham, *op. cit.*
(4) Renseignements de l'ambassade.
(5) Budgets de la Grèce.
(6) Renseignements de l'ambassade.

... istère comme ... 25.000 francs ... de représentation ... retribués, mais ... de leurs fonctions ... 000 pesetas autrement ... conseil ne reçoit aucun ... est attribué à

... francs aux membres ... Toutefois, le prési- ... des Affaires étrangères tou- ... s'étonnera moins de la ... par ce pays à ses secré- ... maximum de traitement ... fixé en Italie à 15.000 lires. ... indemnités ministérielles

... 000 marks, y compris ... mettant le mark à son ... somme totale de 67.500 ... des Affaires étrangères a droit à ... inclus, ce qui corres- ... l'État de l'Intérieur a le ... n'a plus que ... Les secrétaires d'État de la ... touchent moins ...

... les dispositions ...

... 36.000 marks et le ... 54.000 ... de 7 à 9.000

...

objets jouent comme en toute autre matière, un rôle considérable dans la fixation des émoluments ministériels. Dans la République argentine par exemple, à Buénos-Ayres, les secrétaires du président et ils sont cinq, reçoivent chacun 16,800 dollars soit 84,000 francs, pendant que les secrétaires de département du président des Etats-Unis ne sont portés au budget de leur pays que pour 40,000.

Dans la plupart des États, les membres des Chambres reçoivent une indemnité; aussi les ministres choisis parmi eux cumulent-ils leur traitement ministériel avec leur indemnité parlementaire. C'est ainsi que les ministres français, en même temps sénateurs, reçoivent 60,000 francs comme ministres et 9,000 francs comme membres du Sénat. Par contre et par une anomalie singulière, les ministres députés touchent bien leur indemnité parlementaire mais il leur est retenu 9,000 francs sur leurs émoluments ministériels. Un fait analogue se produit dans les Pays-Bas.

Dans un certain nombre de pays, et particulièrement en France, il est interdit soit par l'usage, soit par les textes, aux ministres en fonctions, d'exercer une profession : libérale ou autre, même celle d'avocat. Presque nulle part non plus, ils ne font acte de commerce. Dans certaines autres nations, par contre, on tolère qu'ils poursuivent une carrière et, ce qui est plus regrettable encore, qu'ils demeurent membres des Conseils d'administration de sociétés financières ou de grandes compagnies.

Certaines appellations, certaines formules honorifiques sont appliquées aux ministres en exercice dans presque tous les États.

Sous la royauté et sous l'empire, les ministres [1] français portaient le titre d'Excellence, aujourd'hui, ils n'en sont plus revêtus que dans les relations diplomatiques ou lors des réceptions du chef de l'État.

En Allemagne et en Prusse, les ministres portent continuellement ce titre honorifique. La même coutume existe en

(1) Jusqu'à Louvois, les secrétaires d'État écrivaient aux ducs : *monseigneur*. A partir de cet homme d'État, ils les traitèrent simplement de *monsieur*. Quant aux secrétaires d'État, ils se firent, à leur tour, appeler *monseigneur* tout en continuant d'appliquer cette appellation au chancelier qui ne la leur dut pas. Il est vrai qu'il avait une situation hors de pair puisqu'il ne prenait même pas le deuil du roi et que les princes du sang s'intitulaient épistolairement, ses affectionnés serviteurs.

Russie, en Espagne, en Portugal, en Autriche-Hongrie, en un mot, dans la plupart des nations monarchiques.

En Angleterre, les ministres ne portent point la qualité d'excellence, cette dénomination étant attribuée uniquement aux gouverneurs généraux de l'Irlande, de l'Inde, du Canada et aux ambassadeurs, mais chacun d'eux, en dehors des qualités propres qui lui appartiennent comme celle de duc, marquis, comte ou vicomte est appelé soit « *Right honourable* » parce qu'il est pair ou membre du Conseil privé, soit « *lord* » parce qu'il a un titre de noblesse qui lui permet de porter ce titre, soit « *honourable* » quand la noblesse est moindre, soit enfin « *sir* » tout court, s'il n'est que baronnet ou chevalier, cette dernière appellation s'appliquant d'ailleurs aux roturiers par courtoisie.

Dans les Pays-Bas, les ministres font précéder leur nomination de la qualité de *Jonkheer,* quand ils ont droit à cette distinction nobiliaire et certains ministres monténégrins, continuent à se parer de celle, à la fois antique, illustre et guerrière, de *Voïvode*.

Les ministres de Turquie, le grand vizir compris, ont tous rang de pachas, sauf le Cheik-Ul-Islam qui est effendi. Le grand vizir et le Cheik-Ul-Islam sont appelés *altesses* ou *hautesses,* les autres vizirs, excellences.

Les chefs de départements ministériels dans les Pays-Bas, dans toute l'Allemagne, en Prusse, en Wurtemberg, en Saxe, en Autriche-Hongrie, en Suède et en Suisse font précéder leurs noms du grade universitaire dont ils sont pourvus, ainsi par exemple, on dira le docteur Welti ou le docteur Schenk, président de la Confédération suisse, le docteur G. van Thienhoven, ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, le docteur Gilljam, chef du département des Affaires ecclésiastiques de Suède. Cette coutume n'existe ni en France, ni en Angleterre, ni en Espagne, ni en Italie, ni en Norvège, mais on la retrouve dans certaines Républiques de l'Amérique comme le Mexique, le Brésil, les républiques de l'Amérique Centrale : ainsi l'on dira le licencié J. Baranda, secrétaire d'État au département mexicain de la Justice et de l'Instruction publique, le docteur V. Monteiro, ministre des Affaires étrangères du Brésil, le licencié X., ministre des travaux publics de Honduras.

Seuls, les secrétaires des départements ministériels des États-Unis ne prennent aucune qualité spéciale : honorifique,

scientifique ou autre, qui les distingue. Aussi bien, convient-il de remarquer à ce propos que dans les contrées où les ministres font précéder leur nom d'un grade universitaire ils suivent simplement un usage adopté par tous les gradués de leur nation.

Les préséances ministérielles ne sont pas établies d'une façon identique dans tous les pays. Dans certains, et c'est l'exception, les ministres prennent rang immédiatement après le chef de l'État, mais dans la plupart, ils sont primés par différentes catégories de personnes. Aux États-Unis, le Cabinet du président entoure, il est vrai, son chef comme le Conseil fédéral suisse entoure le président de la Confédération helvétique, mais en France, et cela conformément au décret du 24 messidor an XII, les ministres n'occupent en principe que le quatrième rang puisque les princes, les grands dignitaires et les cardinaux ont le pas sur eux. Depuis l'établissement de la République, cependant, les ministres ont gravi deux degrés et prennent place au second rang, les princes et les grands dignitaires ayant perdu toute existence officielle. En Angleterre, la plus grande variété règne dans le classement des ministres; tandis que les uns sont demeurés en tête, les autres figurent à la fin de la hiérarchie, cela résulte de l'antique date des préséances qui encore aujourd'hui sont réglées par des actes remontant : les plus anciens à 1539 (1) et les plus nouveaux à 1800. La première catégorie de personnages renferme la famille royale; la deuxième, l'archevêque de Cantorbéry, le *lord chancelier,* et l'archevêque d'York; la troisième, le lord trésorier (aujourd'hui supprimé), le *lord président du Conseil,* le *lord du sceau privé;* la quatrième, les grands officiers; la cinquième, les ducs et marquis; la sixième, les fils aînés des ducs; la septième, les comtes; la huitième, les fils aînés des marquis et les fils cadets des ducs; la neuvième, les vicomtes; la dixième, les fils aînés des comtes et les fils cadets des marquis; la onzième, les évêques, cependant si l'un d'eux, était secrétaire d'État il passerait avant ses collègues; la douzième, les barons avec la même observation que ci-dessus; la treizième, le *speaker;* la quatorzième, les lords commissaires du grand-sceau; la quinzième, les fils aînés des vicomtes, les fils cadets des comtes et les fils aînés des barons; la seizième, les chevaliers de la

(1) Règlement *for the placing of the lords.*

Jarretière; la dix-septième, le Conseil privé, le *chancelier de l'Échiquier* et le *chancelier du duché de Lancastre,* et ainsi de suite jusqu'aux docteurs, aux *esquires, gentlemen, yeomen, tradesmen, artificers* et *labourers.* On remarquera, en manière de conclusion, que si le chancelier occupe un des seconds rangs, le lord président du Conseil et le lord du sceau privé, le troisième; les secrétaires d'État n'arrivent plus qu'aux onzième et douzième et encore faut-il qu'ils soient ou évêques ou barons; or comme la plupart d'entre eux ne sont revêtus ni de l'une ni de l'autre de ces deux dignités, ils restent en fait destitués de toute place de droit dans les préséances; chose plus extraordinaire encore, le premier lord de la Trésorerie, autrement dit le chef du ministère, n'a plus, à l'heure actuelle, de rang propre, puisqu'il n'est que le premier des commissaires successeurs de ce lord trésorier qui occupait le troisième rang et demeure aujourd'hui supprimé; cette particularité explique pourquoi M. Gladstone a pris la qualité de lord du sceau privé en même temps que celle de premier lord de la Trésorerie; elle lui a assuré le troisième rang dans les préséances hiérarchiques pures.

Remarquons que si dans les autres États monarchiques, la plupart des ministres n'occupent pas la tête des préséances, c'est qu'aux membres de la famille royale qui viennent toujours après le souverain, les textes ou l'usage ont immédiatement rattaché les princes de l'Eglise, les membres du Conseil privé ou quelques hauts dignitaires.

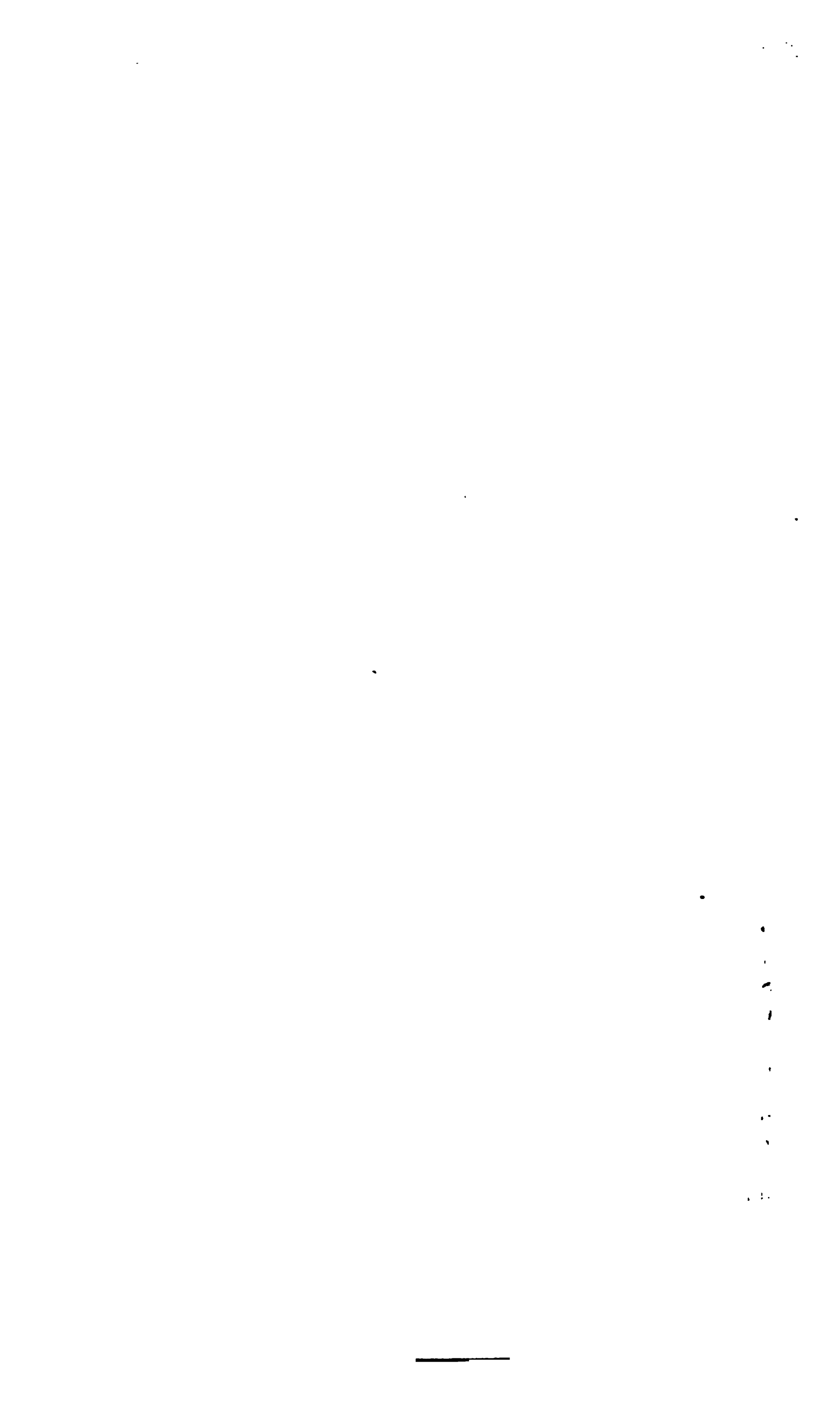
En dehors des préséances observées dans les solennités publiques, d'autres encore sont étroitement suivies pendant les délibérations exécutives. C'est ainsi que réunis autour de la table du Cabinet, les ministres français prennent séance dans l'ordre suivant[1], de chaque côté du chef de l'État et du président du Conseil; d'abord le garde des sceaux, ministre de la Justice, puis les ministres des Affaires étrangères, de l'Intérieur, des Finances, de la Guerre, de la Marine, de l'Instruction publique, des Travaux publics, de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie.

Nous venons d'examiner les droits hiérarchiques des ministres et nous avons étudié précédemment leurs origines, il convient de se demander à quelles carrières on s'est surtout adressé

(1) Les lettres-patentes de 1617 établissaient que les secrétaires d'État prenaient rang entre eux d'après l'ordre de leur réception, sauf exceptions.

pour pourvoir à leur recrutement. A vrai dire, la réponse sera difficile à formuler car, dans tous les temps et dans tous les pays, les ministres ont été choisis au sein des professions les plus diverses. Cependant on peut établir qu'au Moyen-âge et jusqu'à la Renaissance, des seigneurs, des prêtres réguliers ou séculiers, quelques soldats, quelques savants ont seuls occupé ces hautes situations. Aux XVII[e] et XVIII[e] siècles, elles continuent d'être remplies par des ecclésiastiques, mais ceux-ci d'un rang fort élevé, cardinaux presque toujours; alors aussi apparaissent des hommes d'État de carrière issus pour la plupart de la moyenne noblesse et rarement de la classe des ducs et pairs. Enfin dans les derniers temps de la monarchie française, des économistes, quelques-uns amis de l'Encyclopédie, élargissant la trouée, finissent par pénétrer dans la place. Ce sont les précurseurs de la Révolution. Avec elle un changement à vue s'opère. En France, il est caractérisé par l'avènement au pouvoir des avocats, ou plus exactement des hommes de loi; la parole devient un puissant levier, les orateurs, les grands tribuns, des officiers se font jour comme aussi les enfants du peuple; l'avant-garde des nouvelles couches sociales marque déjà sa place. Au XIX[e] siècle, une variété professionnelle plus grande encore se manifeste parmi les ministres : les avocats tiennent toujours la tête, mais les membres du clergé disparaissent totalement de l'arène exécutive, des savants les remplacent; des chimistes, des astronomes, des physiologistes, des ingénieurs et surtout des historiens prennent tour à tour le pouvoir; il naît même une nouvelle catégorie de ministres, celle des publicistes qui procède pour une fraction du journalisme. A côté d'eux se distinguent, mais clairsemés, quelques hommes de guerre, de finance, ou d'industrie.

Pour finir, un point digne de remarque : c'est que si deux grands corps ont été successivement comme la pépinière des secrétaires d'État : dans les temps reculés, le clergé; dans les temps modernes, le barreau; quelques carrières, par contre, n'en ont fourni que fort peu : ainsi les professions artistiques dans toutes leurs manifestations, le commerce, certains offices ministériels, certains états auxiliaires de la médecine.



CHAPITRE VI.

§ 1.

RÔLE DES MINISTRES DEVANT LES CHAMBRES. LEUR PART DANS L'ŒUVRE LÉGISLATIVE.

**PROGRAMMES MINISTÉRIELS;
INITIATIVE PARLEMENTAIRE ET INITIATIVE MINISTÉRIELLE;
DROIT DE PAROLE; ARTICLES ADDITIONNELS;
DÉPOT DES PROJETS DE LOI;
DROIT DE RETRAIT;
COMMISSIONS PERMANENTES;
GRANDES COMMISSIONS ET COMMISSIONS ORDINAIRES;
PROCÉDURE SUIVIE AU SUJET DES PROJETS DUS
A L'INITIATIVE MINISTÉRIELLE;
COMMUNICATION DE PIÈCES, DOSSIERS ET DOCUMENTS;
TRAITÉS; MESSAGES;
MESURES RÉGLEMENTAIRES APPLICABLES AUX MINISTRES, ETC.**

Dans tous les États qui n'ont pas le caractère d'États absolus, il existe deux Chambres, sauf en *Grèce*, en *Finlande*, en *Bulgarie* et en *Serbie*, où il n'y a qu'une Chambre unique. En Serbie cette Chambre porte le nom de SKOUPCHTINA et en Finlande, celui de LANDTAG ou DIÈTE. Ce dernier Parlement est composé de quatre ordres : l'ordre équestre, le clergé, la bourgeoisie et les paysans.

Les deux Chambres forment par leur réunion, dans tous les autres pays, un corps qui porte le nom de *Parlement*, de *Diète*, de *Congrès*, ou tout autre nom particulier, distinct de celui de chacune des Assemblées qui en sont comme le premier et le second membres.

[illegible] la *Chambre des communes* forment [illegible] le PARLEMENT, en *Angleterre*.

[illegible] *représentants* : le CORPS LÉG-[illegible]

[illegible] *Chambre* : les ÉTATS-GÉNÉRAUX.

[illegible] : le PARLEMENT, en [illegible]

[illegible] CORTES, en *Espagne*.

[illegible] *Chambre des députés* : les CORTES.

[illegible] : l'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE.

[illegible] *des représentants* : le [illegible]

[illegible] *représentants* : la [illegible]

[illegible] : la REPRÉSENTATION NA-[illegible]

[illegible]

[illegible] *Danemark*.

[illegible]

Le Sénat et la *Chambre des députés* : l'ASSEMBLÉE NATIONALE ou CONGRÈS, en *France*.

Ainsi, dans tous les États constitutionnels : parlementaires ou non, sauf quatre, il existe un corps, double dans son unité, qui est chargé de présider à l'élaboration des lois.

Ces principes une fois posés et admis, il ne reste plus qu'à examiner le rôle des ministres responsables devant les Chambres.

Et d'abord, il est d'usage que tout Cabinet nouvellement nommé se présente devant le Parlement avec une ligne de conduite arrêtée, et une politique déterminée d'avance. L'exposé de cette politique constitue ce qu'on appelle le programme du ministère. Les points principaux d'un programme portent, le plus généralement, sur les améliorations à introduire dans les grands services de l'État et sur les réformes urgentes à opérer dans l'économie et le fonctionnement de certaines lois existantes. Mais avant toutes choses, le Cabinet doit se préoccuper de rallier autour de son programme une majorité réelle, compacte et sincère : cette majorité véritablement parlementaire sans laquelle, quoi qu'on dise, il n'y a pas de gouvernement possible. Il devra lui demander son concours et pour l'obtenir se placer sur un terrain où puissent se réunir sans concessions exagérées et sans capitulations de conscience, tous les groupes importants des Chambres, quoique différents de nuance, pourvu qu'ils soient sincèrement dévoués à la forme de gouvernement et d'accord sur son principe et ses conséquences. Mais de ce qu'un ministère pour se concilier une majorité compacte et durable a, assurément le devoir, de lui apporter un programme qui rentre dans ses vues et s'harmonise avec ses tendances, il serait au moins téméraire de conclure que ce programme il doit se le laisser imposer par cette majorité même. Non! il n'en saurait être ainsi. Le Cabinet ne doit pas plus imposer les termes de sa déclaration aux Chambres que celles-ci n'ont le droit, après avoir élaboré dans des réunions préparatoires, un programme d'action commune, de lui imposer la ligne de conduite par elles arrêtée. Dans un régime parlementaire, les ministres et les corps élus doivent agir loyalement vis-à-vis les uns des autres; c'est-à-dire employer les moyens usités de pouvoir à pouvoir, c'est pour cela que le ministère choisi déjà avec soin par le chef de l'État parmi les hommes susceptibles de former, ou de réunir une majorité, devra spontanément faire connaître ses intentions gou-

vernementales ; il devra dire ce qu'il veut et où il tend avec netteté et avec fermeté et sa déclaration devra autant que possible, avoir reçu l'approbation entière du chef de l'État bien que cette obligation n'existe constitutionnellement que dans les États scandinaves et les nations, simplement représentatives. Que s'il arrive qu'un chef du pouvoir exécutif ait pris des ministres qui lui soient personnellement antipathiques et dont le programme ne réponde guère à ses vues personnelles, il est cependant de son devoir de ne faire aucune opposition publique aux principes défendus par le nouveau ministère. Il peut, en Conseil, débattre avec les secrétaires d'État l'opportunité ou la non opportunité de certaines réformes, la valeur de certaines affirmations et se trouver en désaccord flagrant avec eux sur certains points, mais de ce dissentiment rien ne doit franchir le seuil du Cabinet, rien ne doit percer au dehors car aucun article du programme lu aux Chambres n'en portera mention, un programme étant toujours censé avoir reçu l'approbation tacite du chef de l'État.

Un autre point important de tout exposé initial de gouvernement c'est celui qui traite de la politique adoptée par le nouveau Cabinet relativement à celle qu'avait suivie l'ancien. C'est, en effet, la preuve d'une véritable adresse et d'un talent consommé que de savoir, tout en évitant les insinuations malveillantes à l'égard de ses prédécesseurs, ce qui constituerait un grave manquement aux convenances, mettre en parallèle et en opposition les faits accomplis et ceux qu'on se réserve d'accomplir, en un mot ce qui a été fait et ce qui reste à faire. C'est même là le rôle le plus commode et la posture la plus avantageuse que puisse prendre un ministère qui entre aux affaires; mais tous ne sont pas en situation de les adopter, car de beaucoup l'on peut dire, non qu'ils remplacent mais qu'ils succèdent.

Une autre question qui devra être abordée encore c'est celle de la politique extérieure; le ministère est obligé, en effet, à moins que des négociations ou des circonstances diplomatiques ne l'invitent à se tenir sur la plus expresse réserve, de faire connaître l'attitude qu'il compte prendre à l'égard des puissances étrangères ou de telle puissance étrangère individuellement désignée; il devra dire nettement aux Chambres si sa politique sera belliqueuse, pacifique ou expectante, soit d'une manière générale, soit dans telle espèce envisagée particulièrement.

Il est convenable, d'autre part, que la déclaration gouvernementale précise les rapports que le Cabinet a le désir d'entretenir avec la majorité qui le soutiendra au pouvoir. En conséquence, elle indiquera sans doute quel sera le caractère dominant de la politique intérieure du Gouvernement au point de vue de ses applications, si elle sera autoritaire ou libérale, si elle maintiendra avec fermeté et dans toute leur intégrité les principes fondamentaux de la séparation des pouvoirs, ou si, au contraire, elle admettra l'intervention du pouvoir législatif dans certains actes et dans quelle mesure. La déclaration du ministère devra envisager également les solutions possibles à donner aux questions du moment, et faire connaître si elles seront écartées d'une façon définitive, ajournées jusqu'à ce qu'une occasion opportune se présente, ou résolues sans délai. Enfin, le Gouvernement n'omettra pas de déclarer qu'il fera de l'initiative parlementaire, ce droit si légitime des Chambres, le cas qu'il mérite et qu'il apportera toute la déférence qui leur est due aux décisions du Parlement.

Cette déclaration, signée de tous les ministres, une fois lue à la tribune par le chef du Cabinet ou le ministre qui le remplace, c'est aux Chambres qu'il appartiendra de se prononcer et de faire savoir si elles entendent accueillir avec faveur les termes du programme qui leur est soumis. Si le programme a été imposé par le pouvoir législatif, ce qu'on ne peut admettre à aucun degré, car ce serait un empiétement injustifié sur les droits de l'Exécutif, il est naturellement adopté sans difficulté. Si, au contraire, comme cela doit se pratiquer dans un régime libre, le programme est l'œuvre unique du Cabinet, il peut s'élever des obstacles, souvent même inattendus et un vote de défiance peut accueillir la déclaration ministérielle, parce que les uns la trouvent trop avancée, les autres trop timide ou imparfaite. Mais supposons-la suivie d'un vote de confiance; alors, le ministère est assuré du concours de la majorité pour un temps plus ou moins long; en d'autres termes, il est né viable et son programme étant son concept propre, une émanation directe de sa volonté, le Cabinet possédera comme il convient une responsabilité effective, ce qui eût été irréalisable si les articles de sa déclaration lui avaient été imposés ou dictés.

A ce propos, on a objecté, dans une certaine opinion, que le Gouvernement n'a pas le droit de réclamer immédiatement

après la lecture de son exposé de principes un vote de confiance ou de non confiance. Cette objection n'est nullement fondée, le Gouvernement a, au contraire, le droit d'être éclairé sur les dispositions de la Chambre et rien ne l'empêche de poser, dès l'abord, la question de confiance sur son programme; ce qui est exact, c'est que dans la pratique on laisse à un membre des Chambres ami du Cabinet, le soin de déposer un ordre du jour motivé à la suite duquel il est procédé au vote qui donne ou retire l'existence au nouveau ministère. Mais, si à la suite de la déclaration ministérielle deux votes, en sens contraires, se produisent, et si chacune des Chambres professe un avis différent sur l'attitude du nouveau Cabinet, la question devient, il faut le reconnaître, singulièrement embarrassante puisque parlementairement, un Cabinet ne peut être autorisé à dire qu'il a la confiance du pays qu'autant qu'il a reçu un accueil favorable dans les deux Chambres. Il n'en est pas moins vrai que si la Chambre haute seule manifestait son hostilité et que la seconde Chambre fût décidée à appuyer le Cabinet, celui-ci devrait rester en fonctions en dépit des difficultés qu'une semblable situation pourrait lui créer. Un pays, en effet, ne peut rester sans gouvernement et ce n'est pas parce que des dissentiments regrettables auront éclaté entre les deux assemblées législatives, qu'il devra être livré à l'anarchie. Au surplus, s'il est admissible que dans des temps agités, le Cabinet gouverne le pays exceptionnellement, avec le seul concours de la Chambre populaire et sans celui de la Chambre haute, il est impossible de renverser la proposition et de soutenir qu'il peut rester au pouvoir avec le seul appui de la Chambre haute contre la Chambre populaire. La Chambre haute nommée par le Gouvernement ou issue d'une sélection est bien, dans l'esprit des Constitutions libres, destinée à servir d'élément pondérateur, de centre d'équilibre entre les rouages parlementaires, mais la véritable expression du pays c'est la Chambre populaire. C'est sur elle surtout que doit se guider le Cabinet, c'est avec elle qu'il doit gouverner.

Peut-être, alléguera-t-on qu'un ministre placé en face de deux Chambres animées de tendances opposées peut, par un artifice bien simple se concilier l'appui des deux assemblées et même les concilier entre elles, et qu'il n'a pour cela qu'à rédiger une déclaration très large dans les termes et qui, sans être ni ambiguë, ni équivoque, ne précise aucun point en

particulier? On pourra même soutenir qu'il lui est loisible d'aller plus loin encore et qu'il peut se dispenser de soumettre un programme à l'adhésion des représentants du pays. Aucun esprit libéral ne saurait s'associer à ce système, car ce serait rompre avec les traditions les plus élémentaires du droit constitutionnel; d'un autre côté, l'emploi d'un semblable expédient ne procurerait aucun avantage durable à ses auteurs, car un ministère sans programme ou muni d'un programme sans linéaments arrêtés est naturellement un ministère sans caractéristique, et sans individualité. Il est alors, comme un navire sans compas, perdu dans l'océan parlementaire. Aussi bien, s'il plaît au pilote, c'est-à-dire au chef du Cabinet de voguer au hasard, les passagers, c'est-à-dire les représentants de la nation, sont-ils fondés à s'enquérir du lieu où on les mène et où on veut les faire aborder. Ils interpelleront, et le ministère, pour avoir voulu faire preuve de trop d'habileté à l'endroit de la représentation nationale, sera renversé. Il aura seulement, par cette manœuvre, reculé la date de sa chute, à moins que par un de ces retours imprévus mais si fréquents des choses parlementaires, il ne l'ait hâtée. Quant à un programme occulte que le ministère se réserverait d'appliquer, sans en avoir donné connaissance au pays, on ne saurait concevoir une semblable manœuvre même un instant, les procédés de mauvaise foi n'ayant jamais chance d'être accueillis sous aucun régime et devant fatalement et à bref délai, se retourner contre ceux qui les ont fait naître.

Nous venons d'établir qu'un ministère doit avoir un programme bien arrêté dans ses grandes lignes; ajoutons que cet acte l'engage vis-à-vis des Chambres, une fois le vote de confiance accordé, comme un contrat synallagmatique oblige deux parties contractantes mais avec cette différence que le Cabinet reste le maître de faire subir à sa déclaration toutes les modifications que commandent impérieusement les circonstances, sauf à s'en expliquer soit devant les assemblées, soit spontanément lorsqu'elles lui adresseront quelque question à ce sujet. Il subsiste, d'ailleurs, un point sur lequel un ministère parlementaire ne souffrira que rarement de transaction, c'est celui qui traite de sa fonction exécutive et de ses attributions administratives. Un Cabinet qui, désireux d'être respecté, veut posséder une majorité fidèle et jouir de la confiance et de l'estime de cette majorité, affirmera hautement

les principes de gouvernement. Tout en rendant pleine justice aux vues patriotiques des membres des Chambres, à leur esprit de sagesse et d'équité, il leur rappellera qu'ils sont avant tout des législateurs, que nul rôle n'est plus élevé et plus noble que le leur, mais que par cela même qu'ils font la loi, ils doivent s'en montrer les premiers serviteurs en laissant l'initiative comme la plénitude de ses actes au ministère qui a les pouvoirs d'exécution. Et pour montrer quel prix il attache à son indépendance, le Cabinet revendiquera hautement sa responsabilité et affirmera qu'il n'a nulle envie de s'y soustraire.

Voilà quels caractères d'ensemble doivent distinguer les programmes ministériels; nous devons maintenant faire observer qu'on ne les trouve que rarement réunis dans un même corps de doctrine. Quant aux programmes eux-mêmes on n'en est plus à compter ceux qui ont vu le jour dans les gouvernements parlementaires. On en a entendu lire d'avancés et de rétrogrades et ils ont rencontré, pour la plupart, un accueil favorable dans les deux Chambres, quoique la durée des ministères n'en ait pas été davantage assurée. Certains, cependant, ont été immédiatement accueillis par les marques d'une hostilité irréductible, et il est encore présent à tous les esprits qu'une Chambre française refusa, il y a quelques années, d'entrer en rapport avec un Cabinet qui lui présentait une déclaration en désaccord avec ses vues (1).

Aux États-Unis, naturellement, comme dans tous les États à pouvoirs séparés, les ministres n'ont pas d'exposé à formuler. Le seul programme qu'ils aient le droit d'avoir est celui du Président, et celui-ci n'a pas le droit d'en avoir d'autre que celui qui lui est imposé par le parti qui l'a porté au pouvoir.

Connaissant le mode de nomination des ministres, les rapports qui les unissent au chef de l'État, leurs attributions générales en matière d'administration, la forme des déclarations que, dans les États parlementaires, on réclame de leur spontanéité quand ils prennent le pouvoir, il nous sera facile d'étudier leur rôle dans la confection des lois et dans les discussions des assemblées délibérantes. Nous examinerons, tout d'abord, leurs droits en matière d'initiative parlementaire et, après en avoir précisé l'étendue, nous les comparerons à ceux qui sont dévolus aux Chambres.

(1) En 1877 (*Journal officiel* de mai et octobre).

En France, en Angleterre, aussi bien qu'en Belgique, en Italie, en Espagne, en Grèce, en Prusse, en Portugal, en Danemark, l'initiative des lois appartient aux membres des deux Chambres, et ils partagent cette initiative avec le pouvoir exécutif. Rien n'est plus judicieux que cette disposition. En effet, le pouvoir exécutif possède mieux que qui que ce soit des renseignements exacts sur la situation générale du pays et aussi sur les questions de détail. Il connaît les besoins, les vœux de la nation et les rapports qu'il reçoit des fonctionnaires et des agents placés sous sa direction et sous sa responsabilité lui permettent de se faire une opinion raisonnée sur l'opportunité ou l'inopportunité d'un projet de loi. Chargé de la conduite des affaires publiques, il a la connaissance exacte et le sentiment éclairé des nécessités du moment; enfin initié aux secrets de la politique extérieure qui échappent presque toujours à la majorité des représentants, il peut proposer des mesures législatives en toute connaissance de cause. Quand il existe deux Chambres, il déposera de préférence à la Chambre haute les projets qui nécessitent un examen approfondi comme la réforme d'une législation de longue haleine ou la refonte d'un Code. Par contre, il saisira la Chambre populaire des propositions urgentes qui ont plutôt un caractère politique ou financier, et qui touchent de plus près aux questions du jour, par exemple des lois militaires ou scolaires.

Malgré les raisons plus que suffisantes qui justifient le droit d'initiative accordé dans tous les États libres par les lois constitutionnelles et particulièrement en France par la loi du 25 février 1875, aux membres du Cabinet concurremment avec les membres des deux Chambres, certains adversaires de cette attribution soutiennent qu'elle est inconciliable avec un régime républicain. Le chef de l'État y est, disent-ils, chargé de surveiller l'exécution des lois, il ne saurait donc, en même temps, à moins de confusion, proposer lui-même les mesures qu'il sera chargé d'appliquer. Cet argument a assurément sa valeur dans les États non-parlementaires, et on nous montrera un exemple de son application aux États-Unis où le président ne peut que « donner au Congrès des informations sur l'État de l'Union et recommander à sa considération les mesures qu'il jugera nécessaires et convenables. » Mais nous ferons remarquer, en réponse, que cette espèce est uniquement la conséquence de la séparation des pouvoirs si rigou-

reusement appliquée en Amérique. En effet, tournons-nous vers une autre République : la république helvétique. Là le pouvoir exécutif, c'est-à-dire les membres du Conseil fédéral ont, en matière d'initiative législative, des attributions bien plus étendues que le président des États-Unis. Ils ont d'abord voix consultative dans les deux sections de l'Assemblée fédérale, ils ont ensuite le droit d'y faire des propositions sur les objets en délibération, d'y présenter des projets de lois, de décrets ou d'arrêtés, d'y donner enfin leur avis sur les propositions qui leur sont adressées par les conseils ou les cantons.

Si de là, nous passons aux pays monarchiques constitutionnels, nous voyons que *tous* les souverains ont le droit d'initiative (1), non point parce qu'ils sont souverains, mais parce qu'ils sont fictivement investis de la plénitude des pouvoirs qui appartiennent en réalité au Cabinet. A peine est-il possible de signaler quelques exceptions à l'application de cette règle. En voici une cependant :

En Suède, le chef de l'Etat doit, avant de présenter un projet de loi, consulter au préalable le Conseil d'État (Conseil des ministres) et le tribunal suprême. Quant au droit d'initiative il appartient bien aussi, dans ce pays, aux membres des Chambres, mais seulement dans les matières qui sont de la compétence des commissions permanentes ou qui ont trait aux lois fondamentales.

En Grèce, mais cela est rétrospectif, les projets émanés de l'initiative royale devaient autrefois être soumis également au Conseil d'État.

Une autre particularité digne aussi d'attention se rencontre dans un certain nombre de constitutions monarchiques. Elles n'appellent pas la Chambre haute à partager le droit d'initiative avec la seconde Chambre. En Hollande, par exemple, cette attribution n'appartient qu'au Roi et à la Chambre populaire. La première Chambre n'a d'autres attributions que d'adopter ou de rejeter en bloc les propositions votées par la seconde Chambre.

Mais si les ministres ont partout l'initiative des lois, il ne faut pas croire qu'en France, particulièrement, on dispense leurs projets des formalités imposées aux propositions émanées

(1) Batbie et Laferrière, Demombynes, Dareste, *Les constitutions de l'Europe, de l'Amérique*, etc., *ut suprà.*

de l'initiative parlementaire. Comme celles-ci, ils sont déposés sur le bureau des Chambres après lecture, s'il y a lieu, puis imprimés[1] avec l'exposé des motifs et distribués. La Chambre ne peut, au reste, refuser de les examiner et il serait contraire à l'esprit de la Constitution de ne pas en tenir compte et de prononcer leur dépôt aux archives, par exemple. Mais, qu'ils soient transmis aux bureaux par le président ou renvoyés à une commission nommée par la Chambre, ils occasionnent aux ministres qui les proposent souvent plus de travail que leur élaboration même. En effet, la commission parlementaire chargée d'examiner le projet ministériel fera appeler, autant de fois que le besoin s'en fera sentir, le ministre intéressé, elle lui posera des questions, lui demandera des explications étendues, discutera avec lui les points sur lesquels ils sont en désaccord, finalement elle confiera à l'un de ses membres les fonctions de rapporteur. C'est ce membre élu qui, dans la discussion publique, sera chargé d'appuyer ou de combattre la proposition émanée du pouvoir exécutif. Souvent les commissions nommées pour examiner les projets de lois ministériels pousseront fort loin leurs droits. Tantôt elles modifieront, compléteront, transformeront le projet présenté au point de le rendre méconnaissable, soit parce qu'il est trop sommaire, soit parce qu'il est trop hardi, soit parce qu'elles le considèrent comme imparfait dans sa rédaction. Tantôt elles le rejetteront dans son entier et se livreront de concert avec le ministre compétent, instigateur du projet, à un travail de refonte intégral. Enfin, à la suite de longs pourparlers et de laborieuses entrevues, à l'aide de concessions mutuelles, de compromis réciproques et de transactions avec les rédacteurs des contre-projets, l'accord est parvenu à se faire; le ministre et la commission ont trouvé un terrain commun de conciliation et le projet de loi a pu sortir du laminoir parlementaire pour être porté au grand jour de la discussion publique[2]. Alors vont recommencer pour le ministre toute

(1) Règlement de la Chambre des députés, art. 30 (*Journal officiel* du 19 juillet 1879).

(2) V. pour tout ce chapitre : Poudra et Pierre, Reynaert, *Hist. de la discipline parlementaire. Manuel parlementaire belge. Manuale ad uso dei Deputati al parlamento nazionale. A popular handbook of parliamentary procedure. Manual de los señores senadores, et de los señores deputados. Digest and manual of the rules and pratice of the House of representatives of the United-States of America. Manual para uso dos senhores Deputados da nacão portugueza.*

une série de travaux oratoires et de Cabinet, de difficultés à surmonter et d'objections à combattre. Peut-il compter sur une majorité nombreuse et dévouée? Les difficultés s'aplaniront d'elles-mêmes, grâce aux efforts des amis politiques sincères qui l'aideront, le secourront de l'appui de leur parole et de leur talent, de leur crédit ou de leur influence; mais quel que soit l'empressement de ces concours, tout n'est pas terminé; quand le ministre en a fini avec l'une des deux Chambres, il faut qu'il recommence avec l'autre. Ce que l'une trouvait rétrograde est trouvé par l'autre excessif, et trop plein de hardiesse; ce que la première considérait comme l'expression suprême de la législation est envisagé par la seconde comme essentiellement incomplet. Cependant la lutte est achevée supposons-le, du moins, tous les caps des tempêtes ont été franchis, les deux Chambres ont délibéré, amendé et prononcé, que va-t-il subsister du projet ministériel? bien souvent rien que le cadre et la charpente, juste assez, en un mot, pour empêcher le ministre ou le ministère de démissionner, s'il s'est engagé à fond.

Nous venons d'énumérer les difficultés éprouvées par le Cabinet pour faire triompher un projet émané de son initiative. Pour parler vrai, nous devons dire qu'il arrive fréquemment que les projets du pouvoir exécutif traversent sans encombres et sans modifications toutes les étapes qui leur sont imposées : Commissions, Chambre des députés, Chambre haute et qui les séparent de la promulgation; mais c'est là l'exception, et il faut pour arriver à ce résultat que le ministre possède une influence extrême sur la majorité, que cette majorité soit elle-même compacte et unie, ou que la proposition législative impérieusement réclamée par l'opinion ne renferme aucun article qui touche à des questions irritantes, à des intérêts généraux ou particuliers considérables.

Lors de la présentation d'un projet de loi ou d'une proposition, les ministres peuvent toujours demander l'urgence [1]. C'est un droit qui leur est commun avec tout membre de la Chambre. Ces demandes d'urgence une fois déposées par le Gouvernement, les Chambres décident immédiatement s'il y a lieu d'y donner suite.

Les ministres, comme aussi les commissaires du Gouverne-

(1) Règlements de la Chambre des députés et du Sénat (*Journal officiel*, 19 juillet 1876). Règlements des Chambres étrangères, *ut suprà*.

ment chargés de soutenir la discussion d'un projet de loi ou d'une série de projets de lois déterminés ne sont point assujettis à l'ordre d'inscription. Ils obtiennent la parole quand ils la réclament. Rien n'est plus conforme à la logique que ces dispositions, car le Gouvernement doit pouvoir faire connaître sa pensée quand il le juge nécessaire, soit pour proposer une mesure, ou la défendre, soit pour appuyer un orateur, se rallier à son système ou le combattre. Le succès d'une bataille parlementaire, l'issue de toute une suite de luttes et de tactiques dépend souvent de l'opinion du Gouvernement, nettement manifestée ou exprimée avec habileté ou opportunité à la tribune par un ministre, en son nom personnel ou au nom de tous ses collègues. Mais si les Chambres ont le légitime désir d'être éclairées, dès que le besoin s'en fait sentir, sur la pensée intime du pouvoir exécutif; si d'autre part le ministère doit toujours avoir le droit de s'affirmer en apportant l'expression publique de ses sentiments et de sa conviction, il ne s'ensuit pas qu'il doive posséder le dernier mot. Bien au contraire, la prérogative qui lui appartient de prendre la parole dès qu'il la demande, doit nécessairement en entraîner une autre pour tout représentant : celle de pouvoir obtenir la parole après un membre du Gouvernement. Cette pratique est usitée dans tous les pays où le régime parlementaire est en vigueur, on y a compris, en effet, qu'il ne fallait pas que les Chambres se laissassent entraîner par l'autorité, l'éclat ou la puissance qui s'attachent à la parole d'un ministre, sans avoir au moins les moyens de se défendre contre cet entraînement naturel. Le Palais et le Parlement offrent, assurément, plus d'une analogie; mais il n'en est pas de plus frappante que ce droit de réponse. Au Palais, l'avocat a toujours le droit de parler après le ministère public, car on craint de laisser le tribunal ou le jury, sous le coup de son éloquence émue et passionnée. A la Chambre, le député, mandataire du peuple, a toujours le droit de répliquer à un ministre, tant est grande l'influence que l'on craint qu'exerce ce dernier sur cet autre tribunal, le plus élevé de tous, car il est sans recours et sans appel : la représentation du pays.

Mais si la plupart des lois fondamentales des États parlementaires accordent aux membres du Gouvernement le pouvoir de prendre la parole, quand ils le jugent convenable, certaines dispositions spéciales, comme les règlements des Chambres françaises et anglaises étendant encore ce droit

permettent aux secrétaires d'État, alors même qu'ils feraient partie d'une autre Chambre ou qu'ils ne feraient partie d'aucune, de prendre la parole dans les comités secrets du Parlement.

C'est dans le même esprit qu'en accordant aux ministres l'entrée des Chambres, la Constitution belge ne distingue pas entre les séances publiques et les comités secrets [1]. Une proposition ayant pour objet de les exclure de ces dernières est, au reste, demeurée sans résultats.

Ajoutons que la priorité de la parole sur tous les membres des Chambres est également concédée en Belgique à chacun des ministres, aussi bien aux ministres à portefeuille, qu'aux simples ministres d'État, du moment qu'ils sont membres du Conseil des ministres. On peut voir, à ce sujet, la discussion qui s'engagea en 1835 entre MM. Nothomb, Liedts, Lebeau, et Gendebien, quoique ce système ait seulement été consacré le 19 août 1870. « La Chambre reconnaissant à M. Malou, ministre d'État, membre du Conseil des ministres, le droit d'assister à ses délibérations et d'y prendre la parole en cette qualité, passe à l'ordre du jour [2]. »

En Portugal, et de fait dans tous les États représentatifs et parlementaires, les ministres qui parlent au nom du Gouvernement, interrompent l'ordre de l'inscription et obtiennent la parole s'ils la réclament, de préférence aux députés inscrits avant eux [3].

Les règlements français et anglais, de leur côté, portent que les ministres peuvent toujours intervenir à l'occasion d'un amendement soumis à la prise en considération. Ils ont été plus loin encore : parmi les limitations du droit de parole, la clôture tient la première place, or la clôture, c'est-à-dire la fin d'une discussion parlementaire en France, ne peut être prononcée ni mise aux voix, par conséquent, quand un ministre ou un commissaire du Gouvernement demande la parole ; le droit de répondre à un ministre fait aussi obstacle à ce que la clôture soit mise aux voix après le discours d'un orateur du Gouvernement, si quelque membre s'inscrit pour parler. En Angleterre, le même usage existe ; il est adopté aussi en Portugal, où la clôture ne peut davantage être prononcée après

(1) Beynaert, Huyttens, *ut suprà*.
(2) D'Anethan, *Annales parlementaires* à cette date.
(3) Règlements de la Chambre des députés, art. 40.

le discours d'un ministre d'État, on pourrait citer encore de nombreux exemples.

Mais si la clôture n'est pas applicable aux ministres; on ne saurait davantage imposer de limitation numérique à leurs discours, de restrictions à leur durée. On n'a paru jusqu'à présent vouloir expérimenter ces mesures que sur les membres des assemblées.

Mais voici une autre question?

Les ministres peuvent-ils, à leur gré, prendre ou non la parole et cela sans tenir compte des prescriptions d'un règlement?

Cette question remonte aux premiers temps du régime parlementaire belge, au 18 juillet 1832. Le Gouvernement, par l'organe de M. de Meulenaere, venait de donner lecture d'un arrêté de clôture de session au Sénat et M. de Theux, ministre de l'Intérieur, se disposait à en faire autant dans l'autre Chambre quand M. Gendebien réclama la parole pour une motion d'ordre tendant à ce que le ministre des Affaires étrangères, vu les circonstances, fût entendu. Le ministre de l'Intérieur ayant répondu qu'on ne pouvait suspendre ainsi les droits constitutionnels de la Couronne, un long débat auquel MM. de Theux, Gendebien, Milcamps, Vilain XIV, de Brouckère prirent une part active s'ouvrit aussitôt. Toutefois, la question en était restée là, quand elle reparut sous forme de conflit en 1859, M. Rogier étant ministre de l'Intérieur. Elle porta spécialement sur ce point : « Les ministres doivent être entendus quand ils le demandent, ce point n'est pas douteux, mais faut-il en conclure qu'ils peuvent prendre la parole sans l'avoir obtenue? » A ce moment M. Frère-Orban, ministre des Affaires étrangères, demanda la parole et le président, M. Guillery, lui répondit : « Prenez-là d'office, » à quoi M. Orban répondit : « Certainement, j'ai le droit de parler en vertu de la Constitution; » et le président de répliquer : « Évidemment, mais pas sans l'avoir obtenue du président. Je ne vous empêche pas de parler, » et M. Frère-Orban parla effectivement sans protester contre l'interprétation présidentielle (1).

Dans la pratique parlementaire des différents États de l'Europe, la règle si nettement posée en Belgique existe d'une façon générale. Les ministres ne prennent jamais la parole sans que le président la leur ait donnée.

(1) *Annales de la Chambre des représentants.*

permettent aux secrétaires d'État, alors ... partie d'une autre Chambre ou qu'ils ... cune, de prendre la parole dans les ... ment.

C'est dans le même esprit qu'en ... l'entrée des Chambres, la Constitu... entre les séances publiques et les ... position ayant pour objet de les ... au reste, demeurée sans résultats.

Ajoutons que la priorité de ... bres des Chambres est égale... chacun des ministres, aussi bien ... qu'aux simples ministres d'É... bres du Conseil des ministres ... discussion qui s'engagea en ... Lebeau, et Gendebien, ... consacre le 19 août 1870. ... M. Malou, ministre d'État ... pure doctrine et tres, le droit d'assister ... convenance, mais cette parole en cette qualité, ... à soutenir que

En Portugal, et ... troublait un ordre parlementaires, les ministres ... acte discourtois nement, interrompent ... pouvoir de per- parole s'ils la réclament ... de telle proposi- avant eux [3]. ... même qu'elle était

Les règlements ... entraver la marche. les ministres ... pouvoir discré- amendement soumis ... de la discussion. loin encore ; ... ne pouvait pré- tient la ... 1834, M. Dupin discussion ... qui déposait ni mise aux voix ... d'intérêt local commissaire ... à lui de régler de répondre ... principe, mais il ture soit ... au garde des Gouvernement ... du Commerce Angleterre, ... plus convenable ... au commence- ... terminée que de

... 1819, 17 juin 1819.

venir les présenter au milieu d'une discussion. Lorsque M. le ministre m'a dit qu'il usait de son droit, je lui ai répondu que je ne le contestais pas, mais j'ai dû lui rappeler les usages de la Chambre, je lui ai dit que la Chambre *serait juge* de la question de savoir s'il n'était pas convenable d'attendre que l'article fût voté. »

Cette dernière théorie était particulièrement inadmissible; la Chambre n'avait pas à se prononcer, c'était un droit qui ne lui appartenait pas, aussi M. Thiers, avec ce langage lucide et net qui faisait sa force et lui assura tant de triomphes oratoires, s'empressa-t-il de répondre au discours de M. Dupin, pour défendre les principes de droit constitutionnel alors en vigueur.

« Comme ministre du Roi, j'ai le droit d'être entendu toutes les fois que je le demande. La disposition de la charte est formelle......, la prérogative royale s'exerce d'après les formes établies par la charte; elle peut, par l'organe des ministres, apporter à chaque instant des projets à la Chambre, par exemple, une ordonnance de dissolution qui devrait être lue de suite et en tout état de discussion. Ce que je réclame, c'est le droit auquel je ne pourrais laisser porter atteinte dans ce moment sans oublier mes devoirs. Quant à l'usage que j'ai fait de ce droit, je le crois tout à fait dans les convenances. J'ai voulu monter à la tribune avant que la discussion ne s'engageât sur un amendement pour ne pas couper cette discussion. J'aurais eu tort si j'avais laissé commencer la discussion et si je l'avais interrompue pour présenter des projets de loi. J'ai voulu, dans l'intérêt de la discussion, le faire avant qu'elle ne fût engagée. Je ne crois donc pas pouvoir admettre l'observation et je répéterai en terminant que ce n'est pas pour mon compte personnel que je parle, mais bien pour empêcher qu'aucune atteinte ne soit portée au droit que la charte a chargé les ministres de défendre. »

Le président finit par admettre le droit revendiqué par M. Thiers. « Le droit de prérogative dans tout ce qui est de prérogative étant absolu. » Mais il maintint que les ministres devaient se soumettre à l'ordre établi par la Chambre et à son règlement. M. Barthe, fort du droit d'alors, n'admit pas ces réserves et finalement, M. Dupin abandonnant la question de principes, se plaça sur le terrain des convenances, là, à n'en point douter, il avait raison; ce qui toutefois n'empêcha pas M. Thiers de déposer ses projets de loi. C'est ainsi

que se termina cette séance du 19 février 1834 qui mérite une place à part dans les grandes journées parlementaires car elle contribua à fixer les principes qui restèrent en vigueur jusqu'à la fin de la monarchie de Juillet. Aujourd'hui, de semblables théories ne pourraient bien entendu recevoir un accueil favorable, la prérogative royale ayant disparu.

Tous les droits qui appartiennent, à l'heure actuelle, aux ministres sont aussi dévolus aux sous-secrétaires d'État, mais c'est par pure extension des textes et par application d'une tradition constante, car ni les constitutions, ni les règlements parlementaires n'ont réservé de mention spéciale à l'étendue de leurs droits.

Tous les projets de loi, qu'ils aient pris naissance sur les bancs des ministres ou sur ceux de la Chambre, sont, comme nous le savons, susceptibles d'être profondément modifiés au cours des débats, par des amendements et par des articles additionnels.

Mais entre les amendements et les articles additionnels, il y a une différence capitale que nous ne pouvons passer sous silence. En effet, les amendements ne pouvant être proposés que par un membre des Chambres, il en résulte qu'un ministre qui dépose une disposition ayant ce caractère, n'agit pas comme ministre, mais en sa qualité de représentant. Il en résulte également que tout ministre pris en dehors des Chambres, ne peut présenter que des articles additionnels au nom du Gouvernement dont il est l'interprète. Des précédents nombreux ont élevé cet usage au niveau d'une règle; et depuis plus de quarante ans, personne n'a essayé de s'y soustraire. Nous trouvons, dans ce principe encore, un nouveau cas d'application de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif (1).

Quelle que soit la forme sous laquelle un gouvernement propose un projet de loi, la Chambre est tenue de le discuter. Elle ne peut rien changer à l'état dans lequel il lui est soumis. S'il a plu au Cabinet de réunir plusieurs questions dans un seul projet, ou, au contraire, de scinder plusieurs affaires qui semblaient inséparables, il en est le maître et ce serait porter atteinte à l'intégrité de son droit d'initiative que d'exiger qu'il divisât en plusieurs projets de loi ou réunît en un

(1) *Moniteur* des 17 juin 1840, 28 juillet 1843, 26 décembre 1843, 12 mars 1845.



seul, les propositions qu'il a présentées aux Chambres. On s'est élevé, à plusieurs reprises, contre ce droit attribué au Gouvernement et au mois de juillet 1850 [1], un député, M. Chegaray demanda même que deux commissions fussent nommées pour étudier un seul projet de loi, mais qui suivant lui comprenait deux questions absolument différentes et dépourvues de toute connexité. Il s'agissait, en fait, de modifications à introduire dans les clauses des concessions accordées à deux lignes étrangères l'une à l'autre. M. Chegaray s'exprima ainsi : « Il convient au Gouvernement de réunir dans un seul et même projet, sur une seule et même feuille de papier, deux affaires très différentes, il en a parfaitement le droit, mais d'un autre côté le droit de l'Assemblée, c'est que chaque affaire soit aussi bien, aussi complètement examinée que possible? Qu'y a-t-il de commun entre ces deux affaires? Ce sont deux compagnies différentes, ce sont deux lignes différentes, ce sont des conditions différentes pour chaque affaire... sous l'ancien Gouvernement nous nous sommes très souvent plaints de cette tactique des ministres qui consistait à présenter simultanément des projets différents afin que la coalition des intérêts dans l'Assemblée amenât le vote du projet du Gouvernement qui aurait été rejeté sans cette coalition. » Le député qui tenait ce langage avait pour lui toutes les apparences de la raison et la dernière partie de son discours était de nature à impressionner la Chambre. En effet, le droit d'un Cabinet n'étant pas limité, quant au mode de présentation de ses projets de loi, il peut se laisser entraîner à proposer dans un même texte, des questions dont le vote ne rencontrera aucune difficulté avec des propositions absolument étrangères, difficiles à faire passer, mais qu'il désire voir accueillir. En un mot, il peut essayer de forcer la main aux représentants du pays. Cet argument a une valeur réelle puisque l'on est exposé à rencontrer des ministres assez peu soucieux de l'estime d'autrui et de leur propre dignité pour user du procédé inconvenant que signalait M. Chegaray. Et cependant la Chambre outrepasserait ses droits si elle ne discutait pas un projet de loi tel qu'il lui est présenté par le Gouvernement. Et pourquoi? parce que si elle s'aperçoit et elle s'en apercevra toujours, de la manœuvre dont on veut la rendre complice ou la dupe, elle n'a alors qu'à rejeter en bloc la

(1) *Moniteur* à cette date.

que se termina cette séance du 19
une place à part dans les grandes jou
elle contribua à fixer les principes
jusqu'à la fin de la monarchie de
semblables théories ne pourraient bi
accueil favorable, la prérogative roya

Tous les droits qui appartiennent,
ministres sont aussi dévolus aux sous
c'est par pure extension des textes
tradition constante, car ni les constitu
parlementaires n'ont réservé de ment
de leurs droits.

Tous les projets de loi, qu'ils aien
bancs des ministres ou sur ceux de la
nous le savons, susceptibles d'être pr
cours des débats, par des amendem
additionnels.

Mais entre les amendements et les
y a une différence capitale que nous
silence. En effet, les amendements n
que par un membre des Chambres;
nistre qui dépose une disposition n
pas comme ministre, mais en sa qua
en résulte également que tout minis
Chambres, ne peut présenter que
nom du Gouvernement dont il est mo
nombreux ont élevé cet usage au pa
puis plus de quarante ans, [illegible]
traire. Nous trouvons, dans [illegible]
cas d'application de la séparation [illegible]
exécutif[1].

Quelle que soit la forme [illegible]
propose un projet de loi, [illegible]
Elle ne peut rien changer [illegible]
mis. S'il a plu au Cabinet [illegible]
un seul projet, [illegible]
qui semblaient [illegible]
porter atteinte à l'inte[illegible]
ger qu'il divisât en [illegible]

(1) *Moniteur des* [illegible]
1849. [illegible]

Il résulte de tout ce qui précède que l'initiative du Cabinet et celle du Parlement ne sont soumises à aucune entrave et qu'elles existent dans notre pays d'une manière illimitée. A la vérité, ces libertés si naturelles n'ont pas été sans rencontrer des adversaires plus déterminés qu'habiles, et on a vu à maintes reprises certains représentants proposer d'accueillir les projets émanés de l'initiative gouvernementale ou parlementaire par le vote de la question préalable. Outre que le procédé était inconstitutionnel, il avait le grave défaut de comporter une erreur matérielle impardonnable. En effet, le vote de la question préalable n'implique pas le droit de repousser tout projet qui est présenté, en d'autres termes, d'entraver le libre exercice de l'initiative législative, il équivaut seulement à une déclaration qu'il n'y a pas lieu de délibérer. On ne peut donc, grâce au vote de cette mesure, empêcher une proposition de suivre son cours régulier, et l'on ne peut davantage intercepter son renvoi aux bureaux puisque la question préalable n'est en situation d'être votée qu'au moment où il va être procédé à la discussion[1].

Il peut arriver qu'une proposition de loi émanée de l'initiative parlementaire soit de nature à apporter des modifications profondes à tout un ordre de choses établies, à l'économie d'un service par exemple. Dans cette hypothèse, le ministère, s'il est opposé en principe à l'adoption de la mesure par voie législative peut, cependant, dans certains cas, soit d'accord avec la Commission avant la discussion publique, soit à la tribune même, combattre le projet, tout en se montrant disposé à donner des satisfactions partielles à son auteur et à introduire par voie de règlements administratifs, des tempéraments dans l'application des mesures en vigueur. Si la Chambre se contente de ces concessions, elle s'en remet tout entière aux promesses du ministre et n'a plus qu'à attendre de lui leur exécution; dans le cas contraire, si le Gouvernement est battu, le ministre peut être obligé de se retirer soit parce que la loi votée malgré lui a une importance capitale, soit parce qu'il a posé la question de portefeuille ou même la question de Cabinet d'accord avec ses collègues.

On sait, du reste, que la question de Cabinet n'est jamais engagée qu'avec réserve par un ministère. Il faut, en effet, ou que les projets en discussion aient une importance con-

(1) Poudra et Pierre, *Traité pratique de droit parlementaire.*

sidérable ou que l'un des points principaux du programme se montre sérieusement menacé pour que cette extrémité soit envisagée par le Gouvernement. Le ministère qui se ferait un jeu de l'agiter en toute occasion et s'en servirait comme d'une carte forcée pour faire triompher son avis, risquerait fort d'ébranler son crédit et succomberait rapidement sous la répétition de cette manœuvre.

Et puisque nous étudions la procédure parlementaire, peut-être convient-il de rappeler que l'un des vices signalés de l'organisation des Chambres françaises, c'est l'absence de commissions permanentes (1), de ces grandes commissions nommées pour toute la durée d'une année par exemple, et composées d'hommes compétents se cantonnant dans une nature d'affaires et devenant, par suite, autant de spécialistes consommés.

Que se passe-t-il, en effet, dans le système actuellement en usage? C'est que nombre de commissions ne donnent pas une somme convenable de travail, ni convenablement étudié. On nomme bien des commissions de 11, 22, 33, et même 55 membres, mais jamais ou presque jamais le *quorum* nécessaire pour délibérer n'est atteint, puis cela n'est pas le pire des inconvénients, il y en a d'autres encore; le plus souvent on acclame président, le doyen d'âge pour peu qu'il ait des sympathies et cela sans se préoccuper de ses aptitudes particulières. Quant au rapporteur si parfois sa fonction est briguée par nombre de concurrents, il arrive aussi fort souvent que personne ne se soucie d'en assumer la charge, alors on demande en quelque sorte, comme un service à un membre présent de se laisser nommer et il déclare accepter par pur dévouement. Ce n'est pas tout encore, on voit des gens notoirement incompétents se présenter pour remplir les fonctions de commissaires à l'occasion de telle proposition. On a vu même des candidats se présenter avec ce seul programme trouvé très original : Je me présente parce que je ne connais pas la question et que je l'apprendrai si vous me confiez le mandat de faire partie de la commission X. Le fait s'est produit lors de la nomination de telles grandes commissions que l'on pourrait nommer. Mais si, dans un bureau, il ne se ren-

(1) Il en existe déjà dans les conseils municipaux et les conseils généraux français ont leur Commission départementale permanente comme les conseils provinciaux de Belgique.

On pourrait donc établir des séries de membres sortants quoique plus tard rééligibles et de cette façon tout en évitant le seul écueil redoutable des grandes commissions, c'est-à-dire la permanence des mêmes hommes dans les mêmes comités, on retirerait de l'institution tous ses avantages, c'est-à-dire la durée et l'esprit de suite appliqués à l'élaboration des projets législatifs.

Ces comités, une fois nommés, devraient se subdiviser à leur tour en sous-commissions permanentes, alors il n'y aurait pas si mince intérêt national qui ne fût à même d'être accueilli, discuté et résolu à bref délai. Et aussi quel aiguillon puissant pour un Cabinet que ces groupes d'hommes toujours prêts à le pousser, l'aider ou le combattre(1). Quelle pépinière ministérielle que ces commissions à durée préfixe où auraient l'occasion de s'instruire les hommes les plus éminents des Chambres. En face d'elles, les bureaux des ministères n'auraient plus le temps de sommeiller, si tant est que jamais pareil reproche leur ait été adressé, et la torpeur qui peut s'emparer des Chambres, comme de tout autre corps, serait elle-même secouée avec force, car il ne faut pas se le dissimuler, qui dit commissions permanentes dit duel permanent, mais profitable aux intérêts de tous, entre le Cabinet et la représentation du pays. Ce n'est pas un antagonisme entre champions décidés à s'écraser, c'est une lutte de courtoisie et de labeur entre les pouvoirs législatif et exécutif, tous deux résolus à s'éclairer mutuellement et à travailler pour le bien public. Craindrait-on, par hasard, en France, le retour d'un régime purement conventionnel avec le retour même des grandes commissions, qu'on hésite si fort à les constituer? Ce serait une erreur manifeste. Des comités permanents ne sont pas nécessairement des comités de salut public, et c'est une puérilité que de redouter d'enfanter du même coup, en les créant, la confusion des pouvoirs. Le rôle d'une commission permanente est plus élevé et moins dangereux. Il est nettement déterminé. C'est de défendre le sanctuaire des lois contre toute mesure hâtive; c'est aussi d'aboutir promptement aux actes que réclame l'opinion; c'est enfin d'arracher des décisions au Cabinet qui les détient d'une main trop avare. Ainsi entendues, les commissions permanentes sont utiles et leur rôle salutaire et qu'on ne vienne pas dire que les Chambres

(1) V. *Annales de la Chambre des députés*, années 1872 à 1888.

[illegible] comme [illegible] ministres [illegible] commission [illegible]

[illegible] commissaires [illegible] commission [illegible]

[illegible]

part à la nomination des commissions permanentes. C'est, au demeurant, un droit qui leur appartient s'ils sont membres des Chambres. Personne ne saurait y contredire.

L'Italie, comme la Suède, admet des commissions permanentes en dehors des commissions spéciales. Le Sénat italien en a deux : celle des pétitions, et celle des finances. La Chambre des députés, quatre.

La Suisse, donne aux comités permanents une somme de pouvoirs bien plus considérable encore. Le président de chaque Chambre ou Conseil, a, en effet, pour mission de veiller à ce que certaines commissions se réunissent avant même l'ouverture des sessions, et à ce qu'elles se tiennent prêtes à déposer les rapports et les projets, le jour de la première séance.

Quant au Danemark, il admet la concomitance des deux institutions. On y trouve des commissions temporaires, à côté de commissions permanentes. Le *Reichstag* et le Conseil fédéral de l'empire d'Allemagne : le *Bundesrath* (1) ont également des comités permanents, mais nulle part, sauf aux États-Unis, ce système ne reçoit plus d'étendue qu'en Portugal. Là, en effet, la Chambre des pairs se divise en douze commissions permanentes. Quant à la Chambre des députés, elle est répartie tout entière entre sept commissions spéciales, et les rapporteurs de chaque commission forment entre eux une commission centrale qui présente, quand il y a lieu, un rapport unique.

Voilà l'exposé succinct de la question des commissions permanentes à l'étranger. Cet examen ne peut que faire ressortir la situation de la France et de l'Angleterre qui seules en restent totalement privées. S'il en était créé leurs noms devraient naturellement correspondre, soit aux grandes divisions du travail parlementaire, soit aux noms mêmes des ministères, mais alors avec quelque appellation explicite complémentaire. Ainsi la commission correspondant au ministère du Commerce ou à celui des Travaux publics pourrait prendre, non seulement, ce nom, mais celui de comité ou de commission des Questions industrielles et du Travail national; le comité de l'Agriculture ajouterait à cette qualification celle :

(1) Il a onze comités permanents : armée et fortifications; marine; douanes et impôts; commerce; chemins de fer, postes et télégraphes; affaires judiciaires; comptes; affaires étrangères; Alsace-Lorraine; constitution; ordre du jour.

[illegible] dans de [illegible]
[illegible] des fonctions [illegible]
[illegible]
[illegible] les [illegible]
[illegible] de la [illegible]
[illegible] comme [illegible]
[illegible] le droit [illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible] une nouvelle [illegible]
[illegible]
[illegible] les [illegible] de la
[illegible] avec [illegible]
[illegible] les [illegible]
[illegible] déterminé [illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible] des droits [illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible] de la procédure
[illegible]
[illegible] dans le [illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible] pour
[illegible]
[illegible] nécessaire
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]

e, le pouvoir du Cabinet est absolument discrétionnaire. atre part, les ministres français à la différence des simépputés sont libres de représenter, dès qu'ils le désirent, de leurs projets de loi qui ont été rejetés. Pour eux, il a pas de délai imposé. Le règlement de la Chambre étant té muet à cet égard, ils sont libres d'agir comme il leur nvient; seul le Sénat a été plus explicite; il a formulé un élai minimum de trois mois. Mais si le Gouvernement a le roit incontestable de reproduire devant la Chambre ses projets quand il le juge nécessaire, il n'en est pas moins vrai qu'il a le devoir d'agir en pareille matière avec une sage prudence et une lenteur calculée; car tout projet rejeté ne peut être représenté que remanié ou modifié; en outre, l'échec subi est une leçon dont il faut savoir tenir compte et il ne faut pas courir au devant d'un second insuccès. Il sera donc nécessaire de pressentir, au préalable, l'opinion de la majorité, et il sera souvent expédient de rédiger sur le même objet un projet totalement différent. A vrai dire, on a remarqué, dans la pratique, qu'à moins de circonstances urgentes, le Cabinet ne représente jamais ses propositions avant un long délai, c'est même dans cette assurance que les règlements de la plupart des Chambres n'ont formulé aucune disposition spéciale, indiqué aucun laps de temps déterminé. Ils s'en sont remis à la discrétion du Gouvernement.

Tous les projets de lois en France sont, on le sait, soumis à la formalité de deux délibérations (1). Des actes ayant une portée et une importance aussi considérables que des dispositions législatives ne pouvaient, en vérité, être entourées de trop de précautions à l'égard du peuple qui doit s'y soumettre, de trop de précautions aussi à l'égard des Assemblées qui ont mission de les voter. Certaines constitutions exigeaient trois lectures pour qu'un vote fût définitivement valable. On a jugé depuis raisonnablement qu'avec l'institution de deux Assemblées investies de pouvoirs législatifs sensiblement égaux, il était au moins inutile de multiplier le nombre des délibérations. On les a donc réduites à deux. Mais, en fait, il arrive quelquefois que le nombre des délibérations atteint le chiffre de trois. Voici dans quel cas. Le Cabinet a déposé un projet de loi qui est soumis à une première lecture, cette épreuve subie, le ministère présente

(1) Sauf la loi du budget.

[illegible] nouveaux projets de nature à modifier le projet primitif. [illegible] le nouveau rapport rédigé par la commission modifie le premier ou celui déjà déposé. La Chambre, considérant que les propositions [illegible] ont eu pour effet de remettre le débat [illegible] de [illegible] précédemment [illegible] conservé l'identité de leur caractère primitif, peut déclarer que les nouveaux projets présentés seront soumis à deux délibérations et que la première délibération sera considérée comme nulle et non avenue.

[illegible] à raison de l'intérêt qu'il [illegible] dans un bref délai, peuvent être dispensés de la procédure des deux délibérations. Les ministres aussi bien que les membres des Chambres, ont, tous le savons, la faculté de réclamer du Parlement un vote d'urgence. Mais quand elle [illegible] a été prononcée, un pouvoir spécial [illegible] accordé aux ministres et aux rapporteurs des commissions [illegible] renvoyer, le droit [illegible] la commission [illegible] immédiatement, ou tout article additionnel proposé au cours des débats. [illegible] l'empressement [illegible] pour [illegible] l'urgence, on [illegible] pas la délibération.

[illegible] moment les débats ouverts devant une Assemblée, plusieurs projets se trouvent en présence [illegible] l'initiative individuelle, l'autre de la commission, le [illegible] du gouvernement, la Chambre est appelée à faire [illegible] les trois systèmes en présence [illegible] la discussion. Il est naturel, en effet, [illegible] les projets [illegible] différentes, devront être [illegible] aussi [illegible] les amendements [illegible] les propositions [illegible] de la commission [illegible] au projet du gouvernement. Les amendements [illegible] propositions doivent alors passer avant les projets [illegible] que les modifications [illegible] avant le corps du projet. Une autre raison [illegible] initial. D'autre part, en faveur de [illegible] une proposition due à l'initiative [illegible] initiative même du caractère [illegible] intéressant. On sait que le Cabinet ne [illegible] parlementaires que des projets mûrement [illegible] et soigneusement étudiés. La faveur qui d'ordinaire [illegible] qu'ils inspirent leur donne [illegible] marquée sur toutes les autres propositions

soumises aux Chambres. C'était donc un devoir de ne procéder à leur examen qu'en dernier lieu. C'est cette pensée qui s'est manifestée sous forme de précédents nombreux dans les Assemblées parlementaires françaises. On y a établi que tant qu'un projet émané du Gouvernement n'était pas abandonné par le Cabinet, il ne pouvait être repris par un membre en son nom personnel. On a voulu, grâce à ce moyen, éviter une entente entre les ministres et un membre quelconque des Assemblées et les empêcher de faire attribuer la priorité dans les discussions aux propositions gouvernementales, en les déposant sous forme d'amendement individuel.

Se plaçant à un autre point de vue, on s'est demandé si un Cabinet a le droit d'exiger le rapport immédiat d'une question qui a acquis à ses yeux une importance spéciale. La négative n'est pas douteuse. Quelle que soit l'urgence qui s'attache à un projet, à sa discussion, à sa mise à exécution même, le Gouvernement reste désarmé vis-à-vis d'un rapporteur négligent ou obstiné. Sans doute il a le pouvoir de presser le dépôt d'un rapport qui l'intéresse particulièrement, mais il ne saurait sans sortir de ses attributions réclamer comme un droit, d'un rapporteur de commission le rapport que celui-ci a le devoir de remettre. La Chambre seule, peut, en émettant un vote conforme aux conclusions du ministère, hâter la lecture d'un rapport. C'est là, en effet, un acte législatif au même degré que les autres actes; renvoi à une commission, question préalable, prise en considération, etc., qui lui appartiennent en propre. On se souvient qu'en 1877 le Cabinet n'eut aucun moyen de forcer M. Jules Ferry à déposer son rapport au nom de la commission du budget.

Les règlements des Chambres françaises n'ont pas prévu le cas, fixé par nombre de législations étrangères, où des propositions inacceptables doivent être rejetées dès l'abord par le président, en vertu de ses pouvoirs propres, ils n'ont pas davantage fait mention du sort qui doit être réservé aux propositions inconstitutionnelles; il n'est pas douteux cependant que le président de chacune des Chambres n'exerce à leur endroit un pouvoir discrétionnaire. M. Dupin a revendiqué avec raison cette autorité en disant[1] : « quand on émet des opinions, des pensées inconstitutionnelles, la charte et le règlement qui en découle me font un devoir d'arrêter la

(1) 16 janvier 1834.

discussion. Jamais il n'entrera dans ma pensée de présenter, [illegible] qui est en discussion, c'est-à-dire, si cet article est bon ou mauvais, amendable ou non amendable. Mais si, à l'occasion de cette discussion, j'entends émettre des principes qui, à mon sens, sont inconstitutionnels, qui troublent non seulement l'ordre de la Chambre mais encore celui du pays, je crois avoir le droit de faire des observations. Les mêmes que les paroles viendraient du banc de messieurs les ministres. »

Cette appréciation du président Dupin est d'une extrême justesse. Moins que tout autre, un ministre a le droit de développer ou émettre des propositions inconstitutionnelles. Il [illegible] à cette occasion une grave réprimande.

Des difficultés se sont élevées sur la question de savoir si les pièces communiquées par les ministres aux commissions des Chambres deviennent la propriété de ces Chambres. Le règlement français actuel comme l'ancien règlement semblent pencher pour l'affirmative. A notre sens il faut distinguer. Quand les documents ont été apportés à la tribune par un ministre, qu'il en a donné lecture ou qu'il s'est appuyé sur leur autorité pour fortifier son argumentation, nul doute que ces documents ne deviennent la propriété de la Chambre et qu'ils puissent être envoyés à ses archives où ils demeureront comme les témoins et les garants de la conviction que la Chambre s'est formée à leur lumière. Mais quand un ministre désireux de donner une marque de confiance à une commission dont les débats ne sont pas publics lui a communiqué des pièces de nature à éclairer sa religion, à abréger un débat, à hâter l'accord, à prévenir ou à apaiser un différend, quand, en un mot, il lui a donné connaissance à titre confidentiel de documents dont la publication pourrait entraîner les plus graves conséquences vis-à-vis des tiers ou de l'étranger, nul doute, aussi, que ces pièces doivent être réintégrées dans les archives du ministère d'où elles sont sorties dès que le ministre en manifeste le désir. On s'étonne que des principes aussi clairs, aussi évidents, aient pu faire l'objet des controverses les plus vives et les plus tenaces, et que les règlements des Chambres [illegible] consécration à l'opinion la moins soutenable.

Quelques hommes politiques comme M. Molé et M. Dupin ont cependant soutenu la thèse de la raison. Le premier [illegible]

ndant à une proposition irréfléchie, sans doute, que ve-
de lui soumettre un membre de la Chambre des députés,
olit qu'il y a une grande distinction à faire entre les docu-
nts qu'on peut communiquer à une commission et ceux
'il est possible de communiquer à la Chambre réunie,
'est-à-dire au pays tout entier. Il insista, en outre, sur ce
principe qui devrait être considéré comme une des bases de la pratique constitutionnelle : c'est que des pièces qui ont été communiquées à une commission ne doivent pas, par cela même, être déposées sur le bureau de la Chambre. Le pays, en définitive, n'a le droit de voir que ce qui peut être vu sans danger et on ne saurait admettre que des pièces d'une gravité exceptionnelle fussent apportées à la tribune par cela même qu'elles ont été communiquées à une commission; on objectera, il est vrai, que les membres d'une commission n'étant que les mandataires de la Chambre, partant leurs commettants, c'est-à-dire tous les membres de la Chambre doivent connaître tout ce qui leur a été confié! Voilà, pour le moins, une erreur juridique. Est-ce que le mandataire, légalement investi, muni des pleins pouvoirs de son mandant s'entoure de bruit et d'éclat pour rendre compte de son mandat? Que la Chambre se forme en comité secret pour entendre l'exposé des faits allégués à titre confidentiel par le ministère, cela est admissible, mais qu'on ne saisisse pas le *Journal officiel*, la presse, le pays en un mot, de documents qui peuvent nuire à sa considération, à son honneur, à son crédit et peut-être à la sécurité de tous.

Il est presque inutile d'ajouter, que dans la pratique, cette règle si juste est appliquée en matière de communication de dossiers diplomatiques. Et on n'est pas sans avoir entendu soutenir, que ni le ministre des Affaires étrangères, ni le Cabinet, ne sont tenus de produire, au sein des commissions, certaines pièces qui leur sont demandées. Assurément, cette règle est faite de sagesse, mais il ne faudrait pas non plus l'ériger en principe ni en abuser. Nombre de pièces qui pourraient être communiquées aux commissions ne le sont pas sous ce prétexte que nos relations extérieures sont exposées à en ressentir le contrecoup. C'est en réalité et le plus souvent un expédient commode pour éloigner les membres des Chambres réputés ou fâcheux ou gêneurs. En juillet 1870, le fait est connu de tous, le Gouvernement refusa à M. Thiers, communication des pièces diplomatiques dont l'échange précéda la

[illegible] Enfin, il y a deux ans à peine, en [illegible], le ministre de la Marine se dispensa de répondre au président de la commis-sion [illegible], l'honorable amiral [illegible], qui, au nom [illegible] avait, à plusieurs reprises, insisté pour [illegible] communiquées fussent complètes, le com-[illegible] en disant devant tous le dossier intégral qui avait [illegible]

[illegible] la question de propriété des docu-[illegible] aux Chambres et laissons la parole à M. D[illegible], qui, du haut du fauteuil de la présidence, en a [illegible] avec une grande hauteur de vues. Il a dit : [illegible] communications ont lieu de la part du Gouverne-[illegible] la Chambre entière par un dépôt sur la tribune ou [illegible] les pièces présentées à l'appui des [illegible] Quelquefois aussi la commu-[illegible] directement au Gouvernement et s'il y [illegible] la Chambre [illegible] mot [illegible] cas. [illegible] les pièces qui sont ainsi com-[illegible] communications qui sont faites aux [illegible] votre jugement à [illegible] à discus-[illegible] devant la Chambre [illegible] il est [illegible] on parle [illegible] commission qu'il est des choses qui [illegible] solution et à mettre sur la [illegible] qu'il y [illegible] livre [illegible] communications [illegible] sont à [illegible] par la convention. [illegible] Gouvernement peut donner à la commis-[illegible] diplomatique, de les por-[illegible] Il peut lui donner [illegible] et [illegible] Lorsque les commu-[illegible] la commission peut les [illegible] communication purement confiden-[illegible] sans les divulguer. Mais si elle croit [illegible] être repro-

[illegible]

duites devant la Chambre, alors son droit et son devoir sont de dire au Gouvernement : « Je veux une communication officielle. »

Cette remarquable argumentation si serrée, si pleine de bon sens n'eut pour unique résultat que de prolonger la discussion qui s'était ouverte devant l'assemblée. Elle fut close par un vote. La Chambre décida que son président demanderait au Cabinet la communication des documents qui n'avaient pas été envoyés à ses archives. C'est sur ce précédent que sont fondés les articles des règlements actuels du Sénat et de la Chambre des députés qui prescrivent le versement aux archives après le vote d'un projet de loi, de toutes les pièces communiquées aux commissions par les ministres.

Quand un projet de loi a été voté par l'une des Chambres, le président de cette Chambre l'adresse, signé par lui et par les secrétaires parlementaires au ministre qui l'a présenté. Si le vote qui est intervenu n'est pas le vote définitif, le ministre a un délai d'un mois pour porter le projet devant l'autre Chambre. Si l'urgence a été déclarée, il n'a que trois jours. Dans le cas où le ministre n'accomplirait pas ces devoirs, c'est le président de la Chambre où le projet a été adopté qui prendrait sur lui de le faire transmettre à l'autre Chambre; si, par extraordinaire enfin, le Gouvernement ne présentait pas son projet à la Chambre à laquelle il doit l'adresser en second lieu, dans le mois qui suit, un membre des Chambres peut le reprendre pour son propre compte.

Quand la loi est votée d'une façon définitive, elle est également et dans les mêmes formes que précédemment adressée au ministre compétent qui doit alors la faire promulguer par le chef de l'Etat.

Mais, le devoir des présidents des Chambres ne se borne pas seulement à donner connaissance au Gouvernement de l'issue des votes qui ont accueilli les projets de lois qu'il a présentés, ils sont aussi dans l'obligation d'informer les ministres des votes favorables aux propositions d'initiative parlementaire; il est nécessaire, en effet, que le Gouvernement se tienne prêt, en tout état de cause, à soutenir la discussion qui aura lieu dans l'autre Assemblée.

En dehors de ces communications purement législatives, les présidents des Chambres françaises adressent encore aux ministres les décisions prises par elles relativement aux traités dont le texte est soumis à leur approbation. Un traité, on le

sait, ne peut qu'être approuvé ou rejeté dans son intégrité par les Chambres, si donc une disposition ne rencontre pas leur assentiment elles sont forcées d'ajourner le traité tout entier. En faisant parvenir cette résolution au ministre, elles lui donnent, par le fait même, le pouvoir d'ouvrir de nouvelles négociations avec la nation, haute partie contractante. D'un autre côté, quand les Chambres ont ordonné une enquête parlementaire, elles communiquent également leur décision au ministre pour qu'il donne des instructions en conséquence aux fonctionnaires placés sous ses ordres.

Quand le président de la République désire exposer aux Chambres ses idées personnelles, la Constitution, nous le savons déjà, lui offre un moyen d'entrer en communication avec la représentation nationale. Il peut adresser aux Chambres des messages qui sont lus à la tribune par un ministre. Avant le vote des lois constitutionnelles, le pouvoir exécutif s'est même plusieurs fois servi de ce moyen pour indiquer à l'Assemblée nationale la politique du Gouvernement. C'est ainsi qu'en 1872, M. Thiers demanda aux députés d'organiser la République, c'est ainsi que l'année suivante M. le maréchal de Mac-Mahon demandait encore par voie de message que l'Assemblée subordonnât la prorogation des pouvoirs présidentiels au vote des lois constitutionnelles.

Au point de vue politique, il peut y avoir de graves inconvénients pour le chef de l'État à mettre trop souvent sa personne en avant. Le caractère de son autorité doit l'engager à réserver pour des circonstances tout à fait exceptionnelles son intervention directe dans les débats législatifs. Une réserve d'un caractère identique s'impose aux ministres qui, dans la pratique, prennent une certaine part à la rédaction des messages puisqu'elle est arrêtée ordinairement en Conseil des ministres.

Les messages étaient primitivement appelés « actes de la correspondance du roi avec le Corps législatif [1] » et le roi pouvait prendre personnellement la parole s'il le désirait. Sous la Constitution de l'an III les rapports du Directoire avec le Conseil des Anciens et le Conseil des Cinq-Cents s'établirent aussi par des messages : ces messages étaient apportés par des

(1) Constitution de 1791 (titre III, chap. III, sect. 4). C'est par un message que le 13 septembre 1791 Louis XVI déclara qu'après avoir examiné attentivement la Constitution il l'acceptait et prenait l'engagement de la faire respecter.

fonctionnaires d'un ordre spécial qu'on appelait des messagers d'Etat. Ils étaient au nombre de quatre. Sous le Consulat et l'Empire, la même procédure fut conservée, elle ne subit de modifications qu'en 1814. Mais, c'est seulement en 1848 qu'un rôle important fut réservé aux communications du pouvoir par la Constitution. Le président de la République dut alors présenter annuellement par voie de message l'exposé des affaires du pays, leur état d'avancement, les progrès à réaliser. Sous la Constitution de 1852, les déclarations de l'Empereur furent apportées et lues dans les Chambres par des ministres ou des conseillers d'État.

La loi du 13 mars 1873, aujourd'hui abrogée, admettait le chef du pouvoir exécutif à donner lui-même lecture de ses communications au sein de l'Assemblée nationale. Sous l'empire des lois de 1875 qui nous régissent, le chef de l'État fait simplement parvenir ses messages (1) aux Chambres par un membre du Cabinet. Ils doivent être contresignés par l'un d'eux comme toutes les décisions qui émanent de lui.

Les messages qui peuvent faire l'objet d'une réponse de la part des Chambres auxquelles ils sont adressés, ne sauraient, d'ailleurs, être ni censurés ni discutés. Ces actes sont, en effet, comme le disait très justement M. le président Grévy, dans la séance du 13 novembre 1872 « des communications de pouvoir à pouvoir, » ils sont donc au dessus de tous les incidents de procédure qui peuvent accueillir une proposition ou un amendement déposé par le ministère.

Il est un cas particulier où le rôle des messages devient considérable. C'est lorsque par leurs délibérations successives les deux Chambres ont rendu définitif le texte d'une proposition de loi. Il ne reste plus alors à attendre pour la rendre exécutoire que sa promulgation par le chef de l'État. Or, pour des raisons de la plus haute importance, il apparaît au président que cette loi pèche par certains côtés, qu'elle peut avoir des résultats graves ou même entraîner les conséquences les

(1) En Angleterre, les messages sont apportés au Parlement par un ministre ou un personnage de la Cour; ils sont lus par le lord chancelier ou le *speaker*. Le plus généralement ces actes se rapportent à des événements politiques, aux prérogatives de la Couronne, aux dotations des princes et princesses. Dans les occasions moins solennelles, le souverain transmet simplement un message verbal, par exemple quand un membre du Parlement a été arrêté. Observons aussi que d'une façon générale, tous les chefs d'État jouissent de la prérogative du message.

plus funestes à sa suite. Il a alors un droit suprême, celui de demander au Sénat et à la Chambre des députés une nouvelle délibération [1] qui ne peut, au surplus, lui être refusée [2]. Or, quelle procédure sera suivie pour atteindre à ce résultat? Le président agira par voie de message, mais le message qu'il fera lire devra être *motivé* et sera, en outre, distribué aux membres des Chambres. Ceux-ci, après s'être réunis, nommeront une commission qui fera le rapport à la suite duquel aura lieu la nouvelle délibération. Si cette nouvelle délibération est semblable à la première, le chef de l'État est tenu de promulguer la loi. Comme on le voit, c'est, à la sanction près, une sorte de *veto* [3] suspensif qui a été accordé au président de la République française. On a ainsi ajouté un nouvel élément dit de pondération à ceux qu'il possédait déjà. Ce droit, au reste, n'est pas nouveau. Il avait été antérieurement accordé par la Constitution de 1848 au chef de l'État. En en réinvestissant le président de la République, la Constitution de 1875 a voulu préciser nettement le rôle éventuel qu'elle entendait donner au pouvoir exécutif. Les droits d'ajournement, de convocation anticipée, de nouvelle délibération, voilà les attributs de gouvernement qui donnent au chef de l'État le rôle d'arbitre entre les pouvoirs établis. Nous ne parlons pas, bien entendu, du droit de dissolution qui est le plus important de tous. Nous nous en entretiendrons plus loin.

Nous avons prononcé le mot de *veto* suspensif. On ne pouvait, on le conçoit clairement, accorder au chef du pouvoir exécutif en France, un *veto* absolu, puisque même dans les États parlementaires où ce principe est encore reconnu, son application est tombée en désuétude. Ainsi, en Angleterre [4], par exemple, où il n'a pas été mis en action depuis 1669. Quant aux autres monarchies franchement constitu-

(1) Loi du 16 juillet 1875 (art. 7). Règlement de la Chambre des députés (art. 33). Règlement du Sénat (art. 76).

(2) Cette disposition est calquée sur la Constitution des États-Unis. En pareil cas, la Constitution américaine exige que le nouveau vote ait lieu à la majorité des deux tiers des voix dans chaque Chambre.

(3) Le droit de *veto* existe dans presque tous les pays, sauf en Suisse cependant. Le *veto* est absolu dans les Pays-Bas, en Allemagne, en Portugal. Il est suspensif en Norwège. Il est aussi en vigueur en Suède, en Belgique, en Italie, etc.

(4) V. pour tout ce qui concerne le *veto* du souverain anglais, de Franqueville, tome I, p. 272, et Bagehot, *ut suprà*.

tionnelles, quant aux états à forme présidentielle ou démocratique, comme les États-Unis, c'est le droit de *veto* suspensif seul, qu'ils reconnaissent au chef de l'État. Ajoutons que partout où, comme en France, ce *veto* n'est pas accompagné du droit de *sanction*, il a moins le caractère d'une fonction donnée au pouvoir exécutif dans la confection de la loi que d'un moyen d'arrêter la mise en pratique d'une décision législative qu'il considère, à bon droit ou à tort, comme précipitée, dangereuse ou funeste. Dans cette circonstance, en effet, le chef de l'État ne concourt en rien au vote de la loi, il laisse au pouvoir législatif toute sa liberté, il ne l'approuve ni ne le désapprouve. N'ayant pas le droit de *sanction* (1), il renvoie simplement aux Chambres leurs décisions et ce renvoi est l'équivalent de cette phrase : « Je suis dans les délais de la promulgation et respectueux de votre pouvoir, je suis tout prêt à promulguer la loi, c'est-à-dire à la publier, à la rendre exécutoire, mais auparavant veuillez l'examiner à nouveau, elle me semble de nature à produire des effets très préjudiciables aux intérêts de l'Etat. Si vous maintenez votre première décision je la promulguerai, car je n'ai ni droit d'approbation ni droit d'improbation. Je suspends donc l'édition solennelle de la loi, le moyen de constater son existence et de lier le peuple à son exécution (2) jusqu'à ce que vous ayez rendu une délibération mûrement pesée et réfléchie. » A la vérité, Benjamin Constant, partisan du *veto* absolu, considérait ce *veto* suspensif comme inefficace et dérisoire mais le mode d'action défendu par l'éminent constitutionnaliste ne saurait rencontrer les sympathies des vrais amis de la liberté. Déjà considéré comme inadmissible, dans toute monarchie sincèrement parlementaire, le *veto* absolu ne saurait à plus forte raison, trouver sa place dans une République; un pareil pouvoir remis entre les mains du chef de l'Etat serait en France la négation de toutes les conquêtes de la Constituante. Ce qu'on peut objecter, toutefois, c'est que le droit de demander une seconde délibération accordé au président de la République est quelque peu amoindri par suite

(1) Tous les chefs d'État, sauf le roi d'Angleterre et les présidents de République, ont le droit de sanction. Il est, suivant les constitutions, plus ou moins rigoureusement appliqué. Dans certaines même, il n'existe plus que pour mémoire. En Belgique, par contre, le droit de sanction a été encore exercé, sous forme de refus d'approbation d'une loi, en 1884.

(2) C'est ainsi que Portalis définit la promulgation.

[illegible] a lois. [illegible] recommencer [illegible] impression. [illegible] elle-même. [illegible] Chambre. [illegible] Etat est [illegible] le faire [illegible] des esprits; [illegible] commencer [illegible]

[illegible] il arrivera un jour où dans tous les pays de [illegible] parlementaire les textes constitutionnels ayant, [illegible] pas douter, changé leur formule, les chefs d'Etat auront un autre droit, mais celui-là précis, dans sa haute [illegible] parlementaire, celui d'appeler de la décision prise par une Chambre au Congrès réuni en assemblée nationale. Alors quand les deux Chambres seront confondues, elles auront non seulement pour mission d'étudier s'il y a

lieu de revenir sur le vote précédemment émis par l'une d'elles, ou de le maintenir, mais, en outre, de faire la nouvelle loi en commun. C'est ainsi que disparaîtront le plus grand nombre des difficultés et des entraves législatives.

On a beaucoup parlé pour arrêter les grandes guerres et surtout pour les prévenir, de l'*arbitrage international;* on en a vanté l'efficacité. Puisse ce noble rêve se réaliser, car ce n'est encore qu'un rêve irréalisable. Mais en serait-il de même du Congrès? Non! et il n'y a pas de comparaison à établir, car dans cette dernière espèce on n'aurait qu'à réunir les deux éléments, les deux membres séparés d'un même corps. Est-ce donc là vraiment un acte si difficile à accomplir! En aucune façon? Seulement on n'y est pas habitué. Quand l'accoutumance en aura été prise, on aura alors trouvé l'*arbitrage national* par excellence, dans tous les pays où coexisteront deux assemblées politiques.

En terminant, on remarquera que la Constitution française[1] n'a pas confié au chef de l'État le soin d'ouvrir et de clôturer les sessions parlementaires et qu'elle n'a pas non plus donné à ces dernières une durée préfixe; le motif en est simple. Il ne fallait pas laisser le pouvoir législatif à la merci du pouvoir exécutif, par contre, elle a accordé à celui-ci le droit de convocation extraordinaire et par là lui ouvrant une porte de communication avec les Chambres, elle lui a donné la faculté de porter à leur connaissance les circonstances et les nécessités extraordinaires comme aussi de prévenir les dissentiments ou de rétablir l'accord, si l'on admet l'hypothèse d'une rupture soit entre elles, soit entre elles et le Cabinet.

Et puisque nous parlons de la durée des sessions des Chambres, qu'on nous permette de relever l'objection qui a été faite au système usité actuellement chez nous. On a dit que laisser les Chambres françaises réunies seulement cinq mois par an, c'était fournir libre carrière à l'arbitraire des ministres pendant sept autres mois; rien n'est plus erroné! et d'abord, ces cinq mois de session ne forment qu'un minimum fixé par la loi, minimum toujours dépassé, puisque la discussion du budget seule en fait excéder, chaque année, la durée normale; en second lieu, le Parlement peut se réunir toutes les fois que la majorité absolue des membres composant chaque Chambre, en

(1) Il est à noter que dans la Constitution française, les dispositions qui ont trait aux sessions, ont beaucoup de ressemblances avec les dispositions de la Constitution des États-Unis sur ce sujet.

font la demande au président de la République; en troisième lieu, celui-ci, comme nous le savons, a le droit de convocation extraordinaire, puis enfin, comme l'a dit très justement M. Laboulaye, « Il n'est pas nécessaire de tenir toujours une nation en haleine, l'opinion finit par se fatigner des discussions et des rivalités parlementaires; il est sage de lui laisser du repos. Les Chambres ne sont pas les dernières à profiter de ce silence. Quand nous sommes là, on s'impatiente quelquefois de nos querelles; on nous regrette quand nous n'y sommes pas. »

Nous disions précédemment qu'il était d'usage, en France, de proposer un programme aux Chambres, de jeter, en d'autres termes, les bases du traité qui réglera le *modus vivendi* entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif; or, il ne saurait en être ainsi dans tous les gouvernements parlementaires. En Angleterre, par exemple, le Cabinet qui arrive au pouvoir n'a pas l'habitude de faire de déclaration publique, d'abord parce que la vieille fiction constitutionnelle, que les ministres sont *les serviteurs du gouvernement de la reine*, est toujours en vigueur [1]; ensuite parce que dans le discours du trône, la reine, elle-même, expose ses principes de gouvernement, c'est-à-dire ceux de son Cabinet, mais la raison vraie, celle qui suffit à elle seule pour dispenser les ministres anglais de toute communication de programme aux Chambres, c'est que leurs idées, leurs tendances et leurs intentions sont connues bien avant qu'ils arrivent au pouvoir; leurs véritables programmes, ce sont les déclarations que tous : ministres en fonctions ou *leaders* de l'opposition, ont fait ou refont au moment de chaque élection. C'est, en effet, pour les uns comme pour les autres, une obligation d'accomplir la campagne électorale des *hustings*. Comme le dernier des candidats, ils auront à répondre à toutes les questions qui leur seront adressées par les électeurs, et ils devront, ceux-ci [2] : combattre la politique du parti actuellement aux affaires et faire connaître la leur pour le cas possible où les élections les favoriseraient; ceux-là, au contraire, défendre leurs actes depuis leur entrée au pouvoir, examiner les résultats qu'ils ont produits, développer sans réticences les projets qu'ils ont l'intention d'accom-

(1) C'est encore sous cette forme que les ministres sont invités à se rendre au Conseil.

(2) Voir en particulier dans les journaux anglais de 1879 les discours prononcés par les membres du Cabinet Disraëli et par M. Gladstone et ses amis après la dissolution du Parlement. Voir aussi ceux de l'année 1892.

plir. Et ce n'est pas seulement ses actes personnels que chaque ministre prend à tâche d'expliquer et de justifier, c'est la politique entière du Cabinet, la politique générale de la fraction de l'opinion qu'il représente. De leur côté, les chefs de l'opposition exposent le plan de campagne de leur parti dans ses moindres détails, ses vues, ses aspirations, les réformes qu'il se propose, et n'entrent que pour la forme dans l'examen des questions locales ou secondaires. De cette façon, quand ils arrivent au pouvoir, ils n'ont pas d'exposé de principes à développer, car leur programme est déjà connu.

Les débats d'une assemblée ne doivent jamais s'écarter de certaines règles, de celles du tact et des convenances surtout. Mais il est, à la vérité, impossible de dire exactement quelle mesure doit être apportée au langage tenu à la tribune. Qui donc dans le feu d'une discussion, pourrait jamais songer à fixer des règles à l'improvisation et cependant personne ne niera que si les députés ont droit au respect des membres du Cabinet, c'est aussi pour eux le premier des devoirs de respecter les représentants du gouvernement[1], puisque dans un régime parlementaire c'est se respecter eux-mêmes.

Quoique assez délicats à tracer, les principes qui doivent présider à toute discussion ont été étudiés et, disons-le immédiatement, avec un rare bonheur par l'ancien grand ministre hollandais : Thorbecke. On peut dire que jamais personne, mieux que lui, n'a défini les conditions de la liberté parlementaire dans ses rapports avec le gouvernement.

D'ailleurs, Thorbecke n'était déjà plus ministre, quand il fit ce lumineux exposé, le document n'en a donc que plus de valeur et d'indépendance.

C'était à la suite d'une discussion des plus ardentes, survenue entre un des anciens membres de son ministère et le ministre de la Guerre d'alors. Les imputations les plus graves s'étaient entrecroisées, les notions les plus élémentaires du parlementarisme venaient d'être méconnues, la prérogative royale elle-même avait été mise en question. Thorbecke [2] monta à la tribune et, s'adressant au président, prononça le

(1) La censure avec exclusion temporaire du Palais de l'Assemblée est prononcée contre tout député qui aura adressé à un ou plusieurs membres du Gouvernement des injures, provocations ou menaces, qui se sera rendu coupable d'outrages envers le Président de la République, le Sénat ou le Gouvernement (art. 124 du règlement de la Chambre).

(2) Reynaert, *Histoire de la discipline parlementaire, passim.*

[illegible] dernier [illegible]
[illegible] convenances [illegible]
[illegible] ne sont pas diff- [illegible]

[illegible]

[illegible] peut
[illegible] se rap-
[illegible] administration.

[illegible]

mais encore comme ayant une teinte personnelle ou une pensée blessante. Eh bien! M. le Président, en pareil cas, je soutiens que tout membre de cette Assemblée, que tout ministre doit plutôt s'attacher au premier sens, c'est-à-dire au sens le plus naturel de ces paroles, parce qu'elles reposent sur le devoir que nous avons à remplir ici. »

On le voit par cet extrait, Thorbecke trace des règles bien différentes de celles qui étaient en usage à la fin du siècle dernier en Angleterre où il était permis à la Chambre haute d'accuser un ministre « d'insolence ou de grossier mensonge [1]. » Il est vrai que de nos jours, le ministère anglais a pris, à plusieurs reprises, sa revanche, notamment quand, par l'organe du Chancelier de l'Échiquier, il demanda, et fit prononcer la suspension parlementaire contre M. Parnell à la suite des scènes regrettables de la Chambre des communes que tout le monde a encore présentes à l'esprit.

Nous avons vu tout ce qui a trait au rôle des ministres devant les Chambres; avant de quitter ce sujet disons un mot d'une discussion qui s'est élevée sur le point de savoir si les dispositions disciplinaires des règlements des Chambres sont applicables aux ministres. Cette discussion est loin d'être épuisée et l'on verra plus loin que le refus de s'y soumettre, opposé par les Cabinets de certains pays, a donné ouverture aux plus graves dissentiments.

Evidemment, la question préalable peut, en France, être appliquée en toute matière et la conséquence de ce principe c'est qu'elle est aussi opposable aux projets émanés de l'initiative ministérielle, mais dans la pratique, cette mesure a revêtu un caractère illusoire, les présidents des Chambres ayant constamment enserré dans des formules étroites de procédure son application aux projets de loi [2] déposés par les membres d'un Cabinet.

Quant aux peines disciplinaires proprement dites qu'a édictées le règlement des Chambres françaises, elles ne sont pas applicables au ministre qui ne fait pas partie de cette Chambre. Lorsqu'il est membre du Parlement, la question peut être agitée; en tous cas, elle n'est pas encore résolue quoiqu'elle remonte à l'époque où M. de Serre était garde des

(1) Reynaert, *Histoire de la discipline parlementaire*, p. 22 et 43.

(2) Poudra et Pierre, t. I, p. 664, §§ 1302 et suiv. On sait quelle différence existe entre les projets et les propositions de loi. Les projets émanent d'un ou des ministres. Les propositions, des membres des Chambres.

[illegible] C'était en 1821, plusieurs membres avaient demandé un appel à l'ordre contre un membre du gouvernement. N'ayant pu l'obtenir, ils insistèrent alors pour que cette mesure fût appliquée à M. de Serre, député, mais il leur fut répondu qu'il n'[illegible] n'était pas député, mais le ministre qui avait parlé, en conséquence, si on voulait l'atteindre, il fallait exprimer son sentiment au moyen d'une adresse au ministre parlant toujours au nom du roi. A quoi Manuel répondit en ces termes : « Je ne sais sur quel fondement on voudrait soustraire un ministre député à la loi commune. Je le concevrais tout au plus si le ministre n'était pas député, mais s'il est député, il est impossible de le soustraire aux formes ordinaires du règlement. Nul raisonnement ne peut parvenir à prouver qu'il puisse se servir de sa qualité de ministre pour éviter son rappel à l'ordre comme député, [illegible] encourt cet acte de rigueur de la Chambre. *En Angleterre* [illegible] personne ne révoquerait en doute qu'un ministre ne peut être rappelé à l'ordre si la Chambre trouvait qu'il l'eût mérité. »

La Chambre consultée n'adopta pas les conclusions de Manuel.

En 1849, la question se reproduisit. M. Émile Péan proposa un amendement déclarant les peines disciplinaires applicables aux ministres. Combattue par M. Corne, cette motion fut repoussée.

Au *Reichsrath* autrichien les ministres et les directeurs ont accès [illegible] et prennent la parole quand bon leur semble. [illegible] aux prescriptions des Assemblées dont ils ne font pas partie. Cela résulte indirectement des articles 37 et 38 du règlement. Toutefois, si le président de la Chambre n'a pas le droit de rappel à l'ordre proprement dit, il n'est pas douteux qu'il n'ait celui de blâmer ou de censurer d'une façon quelconque les actes inconvenants ou les paroles blessantes d'un ministre. On en a eu plusieurs exemples. Un ministre, celui du commerce, le Dr Schäffle, ayant dit à un orateur qu'il se [illegible] de mauvaises plaisanteries, cette parole, quoique peu offensante, fut vertement relevée par le président.

Si en France, en Angleterre, en Autriche même, la question de l'application des règlements parlementaires aux ministres n'a [illegible] soulevé que peu de difficultés, il en [illegible] différemment en Prusse. Là, le point de savoir si le [illegible] contre un ministre est toujours

en suspens, surtout vis-à-vis des ministres non membres des Chambres et le gouvernement prussien continue encore de soutenir que le pouvoir du président de la Chambre s'arrête au banc ministériel. Il serait trop long de rappeler à ce sujet les incidents tumultueux auxquels furent mêlés, d'un côté, MM. de Sybel, Gneist et Wirchow, et de l'autre MM. de Roon et de Bismarck ; qu'il suffise de dire que ces incidents amenèrent le dépôt et la lecture d'un message de gouvernement encore aujourd'hui fameux et qui est ainsi conçu :

« Berlin, 11 mai 1863.

« Dans la séance de ce jour, le ministre de la Guerre, cosignataire de la présente, s'est vu forcé de repousser, lui-même, des personnalités blessantes restées sans répression de la part du président. Ce faisant, il a été interrompu par le président ; sa protestation et son appel au droit constitutionnel des ministres n'ont pas été écoutés. L'ordre lui a même été intimé de se taire.

« La séance a été ensuite ajournée. Le ministère d'État croit devoir provoquer une explication sur cette conduite présidentielle, en considération de la question de principe qu'elle soulève.

« D'après l'article 60 de la charte fondamentale, les ministres ont le droit, s'ils le désirent, d'être entendus, à tout moment ; chaque Chambre peut demander la présence des ministres.

« Aux termes des articles 78 et 84, l'une et l'autre Chambre règlent leur procédure et leur discipline et les membres ne peuvent être rendus responsables de leurs opinions et de leurs votes qu'au sein même de la Chambre, à raison du règlement.

« Ces dispositions constitutionnelles, et ce sont les seules dont il faille tenir compte, ne soumettent les Chambres de la diète qu'à la discipline organisée par leurs règlements mais elles supposent, en même temps, la stricte observance de cette discipline, puisque eu égard à cette considération, elles soustraient les députés à l'empire des lois pénales ordinaires frappant les infractions de la parole. Les ministres ne possèdent pas un privilège semblable. C'est pourquoi, ils ne sont pas non plus soumis à la discipline de la Chambre.

« Les faits posés par le président sont en contradiction avec

[illegible] constitutionnels, n'avoueraient en prétendu droit [illegible] ministre [illegible] impose [illegible].

[illegible] parlementaire octroie aux [illegible] le droit [illegible] adresser les ministres. [illegible] pour formuler la [illegible] du droit incontestable [illegible].

[illegible] droit devient illusoire si le président [illegible] déterminer [illegible] à mesure [illegible] la liberté [illegible] des ministres.

[illegible] que cette prétention soit maintenue, le [illegible] l'État [illegible] les satisfaire [illegible] Chambre sur le désir de celle-ci [illegible] position constitutionnelle des conseillers de [illegible] le ministère [illegible] délibérations de la Chambre jusqu'à ce [illegible] demande [illegible] et [illegible] ces à [illegible] mémoire du Cabinet et donnée le [illegible].

[illegible] de Roon [illegible] comte de Lippe, [illegible] comte d'Itzenplitz.

[illegible] les ministres [illegible] commissaires [illegible] même de [illegible] D'un autre côté [illegible] que le [illegible] conduire les dé- [illegible] orateur [illegible] ministres [illegible] leurs commissaires, 2° que [illegible] portée [illegible] en tout temps; 3° que [illegible] de la Constitution, c'e- [illegible] qui subordonnent à des conditions arbi- traires [illegible] présence à la Chambre [illegible] qu'en conséquence, la Chambre [illegible] en rien à obtempérer aux exigences formu- lées [illegible] le message royal.

[illegible] sur la proposition de M. de Forckenbeck, la Chambre

décida : « d'inviter M. le ministre de la Guerre à assister dans la prochaine séance à la discussion du projet de loi relatif aux changements à introduire dans la législation militaire. »

Un nouveau message signé de tous les ministres protesta contre ces résolutions. Il y était dit « qu'aussi longtemps que le ministère d'État ne recevrait pas l'assurance que les droits garantis par l'article 60 de la Constitution resteraient intacts il ne pourrait plus prendre part aux travaux de la Chambre, ni dans son ensemble, ni par l'organe du ministre de la Guerre. »

La Chambre répliqua, en décidant « qu'elle n'avait aucune raison de modifier les résolutions précédemment prises. » De plus, trois systèmes se trouvèrent en présence ; continuer la discussion des lois militaires, malgré l'absence des ministres, enlever cette question de l'ordre du jour ou l'interrompre jusqu'à ce que les ministres aient rempli leur devoir constitutionnel. Finalement on se décida à retirer purement et simplement la question de l'ordre du jour.

C'est alors, que la personne du Roi, jusqu'alors restée à l'écart, entra en scène. M. de Bismarck se présenta et lut un message royal où le Roi disait, entre autres choses : « qu'il ne pouvait pas convenir à la dignité du gouvernement que les ministres assistassent, comme conseillers de la Couronne, aux délibérations de la Chambre, en sacrifiant leur indépendance et leurs prérogatives constitutionnelles. Conséquemment, Sa Majesté exhortait la Chambre à mettre fin à un état de chose nuisible à l'intérêt public en reconnaissant, d'une manière explicite, les droits constitutionnels des ministres et en facilitant de la sorte l'expédition des affaires. »

A cette communication du Roi, la Chambre répondit par une adresse où, après avoir rappelé les différentes phases du conflit et essayé d'éclairer le Roi, elle déclarait « obéir à un inéluctable devoir en constatant l'abîme existant entre les conseillers de la Couronne et le peuple, abîme qui ne pouvait être comblé que par un changement de personne ou mieux encore par un changement de politique. » La Chambre ajoutait que les prérogatives et les intérêts du Trône avaient été scrupuleusement respectés, mais qu'il n'en était malheureusement pas ainsi des droits les plus précieux de la Représentation nationale, lesquels avaient été méprisés et violés ; à raison de ces faits, elle priait Sa Majesté de mettre un terme à une

... État ... avec ...

... engagements ...

... jouissent ... vote ...

... élections des ...

... gymnasiste.

... traits ... Examinons ... tout en se rattachant ... merveilleusement pour l'Angleterre ...

... peuvent déposer des pr... en dehors de l'énum... discours du Trône quant ... d'initiative parlementaire ... dans toute sa plénitude ... dans la pratique quotidi... nulle difficulté ...

... tiennent lieu de règlement ... lieu de s'arrêter un instant ... certaines particularités import... souvent étrangères de la législation ... parlons des traditions ...

... Chambre des lords ... premier ... droit du speaker ... appartiennent au ... Le premier ... parlementarisme ... aux chefs de ... Les ...

dent des communes car il n'y existe pas, comme en France, quatre vice-présidents, tous anciens ou futurs membres du gouvernement.

Les différences qui caractérisent chacune de ses séances sont les suivantes :

Quand les séances sont présidées par le *speaker,* les ministres et les membres des Chambres peuvent déposer des projets de bills, à la discussion desquels il est ensuite procédé. Au contraire, dans les séances *in committee of the whole house*, on ne discute que les articles et les amendements. Dans les séances présidées par le *speaker,* un membre ne peut prendre la parole qu'une seule fois sur la même question, à moins d'avoir été autorisé à expliquer spécialement un point obscur de son discours ou à répliquer à la fin de la discussion. Dans les séances présidées par le *chairman*, il en est différemment. Les orateurs peuvent prendre la parole à plusieurs reprises sur le même sujet et entrer dans les moindres détails. La discussion devient alors générale.

Intérieurement, la Chambre des communes ne rappelle, que de fort loin, notre Chambre des députés, la salle où elle siège ne produit pas, quand on la visite, l'impression de notre salle du palais Bourbon. Autant le large hémicycle des Chambres françaises propre à la grande éloquence, appelle les voix puissantes des tribuns et fait penser involontairement à Mirabeau, au général Foy, à Berryer ou à Gambetta; autant la tribune française, comparable à un socle qui attend sa statue, semble aménagée pour un orateur digne d'elle; autant la Chambre des communes, oblongue et étroite, laisse froide la pensée de l'observateur qui interroge ses cinq rangées de bancs de cuir vert disposées en gradins allongés, de chaque côté de ses murs. Pour dire vrai, si on retrouve dans cette salle, comme un reflet du génie pratique des Anglais, si l'on y sent l'influence de la simplicité marchande de la cité, on y trouve aussi une preuve vivante de la persistance des vieilles traditions. Oui, ici c'est bien la Chambre des communes, humble, d'une humilité peut-être affectée, mais là, c'est la Chambre des pairs, où l'or de trois trônes resplendit. Chez l'une : l'éclat, chez l'autre : la puissance. Oh certes! la pensée évoque bien tout cela; mais ce qu'elle évoque en vain, c'est le souvenir de ces ministres illustres, les Walpole, les Fox, les deux Pitt, les Derby, les Disraëli, les Canning ou les Robert Peel; c'est le souvenir de leur sublime éloquence.

On s'interroge et on se demande si ces grandes voix n'avaient pas de théâtre plus vaste et plus digne d'elles. La beauté d'un lieu n'en fait pas la solennité, mais on ne saurait nier qu'elle y contribue. Or la Chambre des communes par suite même de son exiguïté, par suite aussi de la demi-obscurité qui y règne en plein jour, grâce au brouillard de la Tamise, sa voisine, semble plutôt faite pour les réflexions sérieuses de gens pratiques; elle appelle assurément les discussions de chiffres, les conversations d'affaires, de négoce, de politique coloniale des *debaters* éminents du Parlement. Mais même avec tout l'éclat des lumières dont elle s'entoure dans les séances de nuit, séances qui sont la règle à Londres, comme elles sont l'exception à Paris, on n'arrive pas à oublier, nous le répétons, qu'il manque au Parlement d'outre-Manche ce socle aussi indispensable au tribun qui enflamme, qu'au ministre qui gouverne ou au *leader* qui dirige : la tribune.

Primitivement la Chambre des communes jouissait seule du privilège de proposer les lois à l'assentiment du souverain; mais celles-ci n'avaient, à proprement parler, que le caractère de véritables pétitions puisque le roi pouvait, à son gré, ou y donner ou y refuser son adhésion. Quand il consentait à l'accorder, les propositions étaient transcrites sur les *rolls* du Parlement, converties en statuts par le pouvoir judiciaire, et enfin enregistrées dans les *statuts-rolls* (1).

Depuis lors, les attributions de la Chambre des communes se sont étendues, mais en s'étendant, elles se sont partagées. Si, comme en France, l'initiative (2) des lois appartient toujours en Angleterre aux membres des deux Chambres et au pouvoir exécutif, si les propositions de bills émanent indifféremment des uns ou des autres; on distingue néanmoins deux sortes de bills. Ceux d'intérêt général (3) (*public policy*) qui sont présentés par les membres des Chambres ou les ministres, et ceux d'intérêt privé (*private bills*) qui ont pour base

(1) William Stubbs, *passim;* Th. Erskine-May, *passim;* Maurel-Dupeyré, *ut suprà.*

(2) Dans tous les États parlementaires, le gouvernement jouit de l'initiative législative concurremment avec les Chambres. Au Mexique, à la différence de ce qui se passe aux États-Unis, le président peut aussi participer à l'initiative des lois.

(3) De Franqueville, *Le Gouvernement et le Parlement britannique,* t. III, p. 379.

les pétitions. Depuis le moment où le bill public a été présenté à la Chambre des communes jusqu'à celui où ayant reçu l'assentiment royal, il devient loi, on compte environ vingt formalités ou phases de procédure par lesquelles il doit passer tant à la Chambre des lords qu'à la Chambre des communes.

Pas plus que les membres de la Chambre des lords, les ministres n'ont besoin d'une autorisation pour introduire leurs bills, mais il n'en est pas de même pour les membres de la Chambre des communes. Une autorisation préalable, de pure forme, il est vrai, leur est nécessaire et elle ne peut leur être accordée qu'autant qu'après avoir fait connaître le titre et les motifs du *bill,* leur motion est appuyée par un de leurs collègues. Cette première formalité accomplie, le projet doit subir deux lectures; la première n'a aucune portée car conformément au sens strict du mot, on se contente simplement de donner lecture de la proposition. La seconde lecture [1] reste ainsi de beaucoup la plus importante, d'abord parce qu'elle peut toujours être refusée, ou ce qui revient au même, ajournée à un terme éloigné : à trois ou six mois ou davantage, ensuite parce que c'est à ce moment que s'ouvre vraiment la discussion générale. Si le bill est admis à subir cette seconde épreuve et s'il est adopté [2], il reparaît alors devant la Chambre constituée sous la présidence du *chairman,* pour la discussion des articles et des amendements. Chaque article et chaque amendement sont mis aux voix. Quand cette besogne est terminée, le *speaker* prend de nouveau la présidence de la Chambre. Il la consulte alors pour savoir si elle entend procéder à une troisième lecture; à ce moment, des demandes d'ajournement peuvent encore se produire; si elles sont repoussées, on procède de nouveau à l'examen du bill, et alors différentes solutions peuvent intervenir; il est amendé, renvoyé au comité des *voies et moyens*, ou enfin adopté ou rejeté définitivement.

(1) Au moment où il va être procédé à la seconde lecture d'un bill privé, les membres du gouvernement peuvent formuler des objections portant sur le principe même du projet soumis au Parlement (de Franqueville, t. III, p. 141). V. aussi pour toutes les questions de procédure devant la Chambre des communes : l'*enquête du Foreign office pour la réforme* du règlement de la Chambre des communes.

(2) Dans le cas où la commission adopte le principe d'un bill privé, les agents du gouvernement interviennent pour faire insérer certaines dispositions relatives aux intérêts qu'ils ont pour mission de défendre (de Franqueville, t. III, p. 153).

En France, comme nous l'avons vu, les choses se passent bien différemment. Tout projet de loi, qu'il émane de l'initiative individuelle ou de l'initiative ministérielle, est renvoyé d'abord aux bureaux de la Chambre puis de là, à une commission où il est souvent discuté avec le plus grand soin et d'où il sort parfois modifié au point d'être méconnaissable pour son auteur même. Quand ces préliminaires sont accomplis, il pénètre alors dans la Chambre pour être discuté publiquement. Il est amendé et finalement adopté ou rejeté. Mais, en Angleterre il n'y a ni bureaux, ni commissions (1) chargées d'examiner au préalable et à huis-clos les projets de lois. Depuis le moment de leur présentation jusqu'à celui de leur adoption ou de leur rejet, ils sont soumis à la publicité des Chambres. Pendant qu'en France, toute proposition introduite par le gouvernement ou par un membre du Parlement est accompagnée d'un exposé des motifs, en Angleterre, les projets sont simplement accompagnés d'*accounts, papers and records*, c'est-à-dire des documents les plus propres à être consultés, en d'autres termes, des pièces justificatives. La non-existence de commissions, chargées d'étudier, dans leurs détails, les projets introduits devant les Chambres, présente, d'ailleurs, de sérieux inconvénients. C'est ainsi qu'avec le système usité en Angleterre il ne reste plus de place pour les ententes amiables avant tout débat public.

L'auteur d'un projet ne peut être, par suite, éclairé sur ses défectuosités ou ses lacunes, il ne peut non plus connaître, par avance, l'accueil qui lui sera réservé par la Chambre lors de sa présentation ce qui a au contraire lieu dans le système français. Il est bien rare, en effet, qu'une commission nommée à raison de tant de membres par bureau ne reflète pas d'une façon suffisamment fidèle le sentiment de la majorité. Traiter avec une commission, parlementer avec son rapporteur, c'est déjà traiter avec la Chambre, c'est s'épargner des lenteurs, des déceptions, des mécomptes lors de la discussion publique, c'est souvent assurer le succès de sa proposition, succès toujours douteux quand on présente à une assemblée un projet au sujet duquel elle n'a pas été pressentie.

Il paraît, au reste, que les deux méthodes celle qui com-

(1) Le gouvernement nomme, il est vrai, de très nombreuses commissions royales. Tous les grands projets de loi ont été étudiés par des commissions de cette nature. Tels ceux sur l'organisation judiciaire de l'Écosse, les chemins de fer, les universités, l'instruction primaire, etc.

porte l'existence des bureaux et des commissions et celle qui la rejette, présentent l'une et l'autre des avantages appréciables car le Parlement italien a, tour à tour, adopté, puis abandonné le système anglais pour le système français.

Aux États-Unis, le président n'est point politiquement responsable devant le Congrès, mais ses ministres ne le sont pas davantage. Pas plus que les ministres brésiliens, ils n'ont accès dans les Chambres, ou s'ils sont admis dans la salle des séances, c'est comme simples auditeurs au même titre que les ambassadeurs étrangers, les membres de la Cour suprême fédérale et quelques autres personnages de marque [1]. C'est donc le président seul qui communique avec le Congrès. Conformément aux prescriptions de la Constitution américaine, le président de l'Union propose chaque année, à ce corps éminent, dans le message où il fait connaître sa politique et la situation du pays, les mesures [2] qu'il croit utile de lui soumettre. Ces propositions sont accompagnées de rapports techniques ou spéciaux, émanés de chacun des chefs des départements [3] exécutifs, dans lesquels ces hauts fonctionnaires appuient la prise en considération de lois ou de dispositions dont ils indiquent les motifs et le but. Ces rapports sont eux-mêmes accompagnés d'une quantité considérable de pièces et de documents de nature à éclairer les Chambres et à les initier à tous les détails de chacun des services publics. Si le congrès entre dans la manière de voir du président, et s'il décide de le suivre dans les voies qu'il lui indique, tous les documents dont il peut avoir besoin sont alors réunis dans chacun des départements ministériels et des entrevues fréquentes ont lieu entre les ministres ou secrétaires et les membres des comités permanents de la Chambre des représentants. Ces comités permanents, dont nous donnons ailleurs l'énumération, sont au nombre de près de cinquante. Les ministres ont avec chacun d'eux des rapports suivis en dehors des séances des Chambres puisqu'ils n'y ont pas entrée. Ces comités, formés de cinq à neuf membres, présentent un aspect

(1) Reynaert, p. 538.

(2) De Noailles, *Cent ans de République aux États-Unis*, *passim*. — Des exposés annuels sont faits aussi par le gouvernement au Brésil, au Mexique, et dans la République Argentine et d'une façon générale par tous les gouvernements du Nouveau-Monde.

(3) De Chambrun, *Le pouvoir exécutif aux Etats-Unis*, *passim*. — De Noailles, *ut suprà*.

bien différent de celui de nos commissions parlementaires françaises, ils ont une importance bien plus réelle et plus grande, car ils exercent la véritable suprématie politique (1). Ceux d'entr'eux avec lesquels les secrétaires ont les relations les plus étroites bien qu'ils en aient, en fait, avec tous sans exception, sont ceux *d'examen des comptes des départements ministériels*.

Ces *committees*, au nombre de sept (2), portent les noms suivants :

Expenditures in the State department. — Expenditures in the war department. — Expenditures in the Treasury department. — Expenditures in the navy department. — Expenditures in the Post-office department. — Expenditures in the interior department. — Expenditures in the department of justice, auxquels il faut ajouter celui qui correspond au nouveau département créé, celui de l'agriculture. On le voit, ces comités sont en nombre égal à celui même des départements ministériels. Des explications sont données par les ministres à tous les comités qui en font la demande, soit par écrit (3), soit même de vive voix. Dans un grand nombre de cas aussi, ils se font remplacer pour cette besogne par leurs chefs de bureaux ou leurs employés supérieurs.

Voilà le travail d'élaboration préparatoire. Une fois terminé, c'est-à-dire une fois les ministres et les comités tombés d'accord sur l'opportunité d'une mesure et sur ses moyens d'application, le comité compétent présente à la Chambre et défend devant elle, par l'organe de son président et de son rapporteur, les résolutions qu'il a adoptées et préparées de concert avec les agents du pouvoir exécutif. Si celle-ci les vote, les projets de loi sont alors renvoyés au Sénat qui les fait examiner par ses comités compétents et les choses se passent à nouveau comme elles se sont passées déjà à la Chambre des représentants (4).

(1) Georges Louis, *Vote des lois de finances en Angleterre et aux États-Unis* (Bulletin de la Société de législation comparée, 1877).

(2) *American almanack and treasury of facts and statistical financial and political*, 1878, p. 368 et 370.

(3) De Chambrun, *Le pouvoir exécutif aux États-Unis*.

(4) Nous avons eu l'occasion de voir que les membres du Conseil fédéral suisse possèdent au sein du Conseil des États et du Conseil national où ils ont entrée, des attributions législatives bien plus étendues que le gouvernement des États-Unis, mais qu'ils supportent en retour un contrôle législatif des plus étroits.

Quand, au cours d'une session, le président croit convenable de recommander une mesure au Congrès, il peut de nouveau envoyer un message pour appeler son attention sur elle et quand le Congrès, usant de son initiative, émet une proposition qui touche à l'un des services publics, le ministre intéressé a le droit de demander à être entendu par la commission compétente. Mais dans le cas où l'avis des agents du pouvoir exécutif est rejeté, alors s'élèvent des difficultés qui peuvent souvent devenir fort graves et provoquer des troubles profonds dans les relations qui unissent l'exécutif au pouvoir législatif. En effet, n'ayant pas entrée dans les Chambres, le pouvoir exécutif est forcé, soit de recourir à ceux de ses amis qui en font partie pour attaquer la mesure qui a été prise et faire connaître qu'il ne l'approuve point, soit d'inviter des sénateurs et des représentants en qui il a mis sa confiance, à venir en conférer avec lui, soit enfin de charger le secrétaire de l'un des départements ministériels de rédiger un projet de loi qui sera soumis à la Chambre des représentants ou au Sénat par un membre du Congrès, en vertu de son droit d'initiative parlementaire et en son nom personnel.

Ainsi que nous le disions précédemment, le président, a suivant nous, le droit absolu de choisir les membres de son Cabinet comme il l'entend sous réserve, bien entendu de l'assentiment du Sénat. En appelant autour de lui des politiques éminents ou ses amis particuliers, il ne fait qu'exercer son droit strict et il ne porte aucunement atteinte à la Constitution, en préférant s'entourer des seconds que des premiers. Mais au point de vue pratique, la question mérite d'être envisagée sous un jour tout différent. Le président doit, dans l'intérêt du pouvoir exécutif dont il est le dépositaire, s'entourer surtout d'hommes influents, pris, s'il le peut, dans le Sénat ou dans la Chambre des représentants. Ce sera le moyen le plus certain de faire adopter ses projets de loi au sein du Congrès. En effet, en devenant membres du Cabinet du président, les membres des deux Chambres, seront nécessairement contraints de démissionner de ces dernières fonctions puisqu'il y a incompatibilité absolue entre le mandat législatif et la possession d'un portefeuille ministériel, mais ils n'en conserveront pas moins des amitiés nombreuses, des relations politiques suivies, leur influence, en un mot, dans la Chambre qu'ils viennent de quitter; de cette façon les rapports qui s'établiront entre eux et les comités permanents seront toujours courtois et facilite-

ront l'adoption des mesures qu'ils auront proposées. On a même vu souvent des secrétaires diriger comme auparavant le parti politique auquel ils appartenaient quand ils siégeaient au Congrès. Mais si, au contraire, le président appelle autour de lui ses amis personnels en considération des services qu'ils lui ont rendus, du dévouement dont ils ont fait preuve pour son propre parti ou pour lui-même, mais sans tenir compte de leur inexpérience des affaires ou de leur défaut d'influence auprès des membres du Congrès, il se privera de l'un des moyens d'action les plus puissants que possède l'exécutif vis-à-vis du pouvoir législatif, peut-être même arrivera-t-il que les Chambres en ne reconnaissant plus au pouvoir, à la tête des ministères les hommes dans lesquels elles avaient placé leur confiance et par lesquels elles aimaient à se laisser conseiller ou diriger, rompront avec le président, rejetteront avec obstination et par système les propositions qu'il fait faire par l'intermédiaire des comités permanents, se déclareront en lutte ouverte avec l'exécutif, et en arriveront même à ces conflits éclatants qui obligeront bientôt le peuple tout entier à intervenir et à se prononcer constitutionnellement. La non-admission des ministres dans l'enceinte du Congrès américain est devenue une lacune si grave, elle a entraîné après elle tant d'inconvénients que dans la session de 1881 on s'est préoccupé de remédier aux côtés fâcheux de cette situation. M. Pendleton (1) présenta alors un projet aux termes duquel les chefs des départements ministériels devaient avoir non seulement accès, mais voix délibérative dans le Congrès. Le comité saisi de cette proposition y donna son adhésion ; elle reçut également un accueil favorable d'un grand nombre de sénateurs, mais elle ne fut suivie d'aucune consécration définitive. Depuis, deux catégories d'hommes politiques sont toujours en présence : d'un côté et de beaucoup les plus nombreux, les partisans du *statu quo,* ceux qui craignent un déplacement de l'axe gouvernemental et redoutent qu'un jour ou l'autre cette admission des membres du Cabinet dans le Congrès, ouvrant la porte toute grande à la révision de la Constitution, ne devienne un acheminement vers la responsabilité ministérielle. De l'autre, les promoteurs de la proposition et leurs amis, ceux qui entrevoient, au contraire, dans l'introduction de la mesure qu'ils préconisent,

(1) *Ann. de législ. étrang.*, p. 764.

une amélioration considérable des rapports des Chambres avec les ministres. Aux moyens détournés, trop souvent employés par les secrétaires du président pour arriver à se faire entendre, ils préfèrent l'efficacité de la persuasion ; ils mettent l'éloquence avant l'intrigue, la valeur personnelle avant l'influence dissimulée ; ils veulent enfin que les chefs des départements puissent avouer publiquement qu'ils sont non seulement des administrateurs, mais des législateurs. C'est, au surplus, ce que demandait M. Pendleton quand il affirmait, à l'appui de sa thèse, « qu'une discussion publique et contradictoire eût évité au gouvernement plus d'une erreur dans l'élaboration du projet de conversion et plus d'une faute dans l'administration indienne(1). » La proposition Pendleton, au reste, n'est pas absolument nouvelle aux États-Unis. On se souvient que les États du Sud désiraient également que les ministres eussent entrée au Congrès et que pendant la guerre de la sécession, les États confédérés avaient introduit dans leur Constitution du 11 mars 1861 l'article suivant : « Le Congrès peut, par une loi, accorder au premier agent de chaque département de l'exécutif un siège dans les deux Chambres avec le droit de discussion sur les mesures relatives à son département. »

Si nous insistons sur toutes ces propositions et sur la plus récente, celle de l'honorable membre du Congrès, c'est qu'il existe actuellement en Europe des députés, des publicistes, et même une École tout entière qui désirent une révision de la Constitution de la plupart des États européens pour les doter de la Constitution américaine. On nous rendra cette justice, c'est que dans le cours de ce travail nous n'en avons point dissimulé les mérites et les avantages à certains égards, mais pourquoi demander son adoption dans celle de ses parties que nombre d'Américains et non les moins éclairés sont disposés à abandonner après une longue pratique. Est-il si nécessaire, au moment où une institution est discutée de l'autre côté des mers, de l'introduire chez nous? Nous ne le pensons point. On pourra objecter, il est vrai, que ce que demandent les Américains comme M. Pendleton, ce n'est point la responsabilité ministérielle, que c'est simplement l'accès des Chambres avec voix délibérative dans ces Chambres pour les ministres. Nous le reconnaissons volontiers et certains

(1) Bigelow, *Les États-Unis en 1863*, p. 153.

regretteront que ce système soit appelé à rencontrer tant de difficultés et d'inconvénients dans la majeure partie des espèces constitutionnelles, car on pourrait espérer, en l'appliquant avec les tempéraments proposés par M. Pendleton, parer aux conséquences souvent trop irréfléchies de la responsabilité ministérielle, c'est-à-dire à ces chutes de Cabinet aussi fréquentes dans certains États parlementaires que les semestres ou les saisons. Mais, même ainsi envisagée, la proposition en question rencontrerait-elle quelque écho au sein des Chambres européennes? Le doute est permis. Les Français, les Anglais, en un mot, tous les peuples qui nous avoisinent, exigent de leurs mandataires, plus que tous autres peuples, un contrôle permanent et rigoureux des actes de gouvernement. Ils n'accepteraient que difficilement qu'on les destituât de leur droit traditionnel de libre examen et de la sanction qui en est le corollaire. C'est pourquoi une proposition comme celle qui précède ne réunirait que péniblement la majorité des suffrages dans les nations de l'ancien continent. A l'exemple des États de l'Amérique, des États-Unis ou du Brésil qui ont empêché tout rapprochement entre les représentants de l'exécutif et les représentants législatifs, et cela à l'opposé de ce qui se passe partout en Europe, la législation norwégienne a seule élevé entre le Conseil d'Etat (Conseil des ministres) et le Parlement une barrière infranchissable. A la vérité, la Constitution de cet État scandinave est bien restée muette, mais des textes organiques disent expressément qu'aucun membre du Conseil d'État ne peut être député, ni qu'aucun député ne peut être appelé au Conseil d'État. En 1821, 1842 et 1845, des propositions tendant à modifier le règlement du *Storthing*, ont bien été successivement formulées, mais la Cour suprême, appelée à donner son avis, a déclaré ces diverses dispositions modificatives inconciliables avec l'esprit de la Constitution quoiqu'elles s'appuyassent sur ses §§ 75 et 76 qui portent que « tout projet de loi doit être déposé à l'*Odelthing*, soit par ses propres membres, soit par *le Gouvernement* et, dans ce cas, par l'*organe d'un conseiller d'État.* » Or, dans la pratique, ce droit n'est exercé que par écrit. Il est, en vérité, surprenant qu'il ne puisse l'être verbalement; qu'y aurait-il donc eu d'inconstitutionnel à ce qu'un ministre développât de vive voix les propositions du gouvernement? Et en quoi donc le règlement des Chambres aurait-il eu besoin d'être modifié? Il l'aurait fallu assurément

pour qu'un ministre pût prendre la parole à son gré, mais cela était inutile pour lui permettre simplement d'exposer des considérations sur un projet déposé par lui au sein de l'*Odelthing*. En 1851, la question ayant été encore agitée, le roi refusa de sanctionner une clause additionnelle à la Constitution portant « Accès peut être donné aux membres du Conseil d'État pour prendre part aux délibérations du *Storthing* mais *sans avoir voix délibérative*. Chaque *Storthing* décidera dans quel cas et dans quelle mesure cet accès sera accordé. » Ce *veto* royal n'empêcha pas le *Storthing* de formuler à nouveau [1], en 1872, un second projet sur l'assistance obligatoire des ministres aux débats parlementaires que le roi repoussa comme le premier, mais que trois législatures successives adoptèrent encore. On consultera avec fruit sur ce sujet, les intéressantes études d'un savant jurisconsulte norwégien, M. Archehong. N'omettons pas maintenant de faire connaître le résultat capital de tous ces débats; en présence du vote si souvent réitéré du *Storthing*, le président du Parlement, M. Sverdrup, finit par proposer de considérer la mesure comme ayant définitivement force de loi sans la sanction royale. Cette proposition, votée le 9 juin 1880, amena la révision du règlement de la Chambre qui fut ainsi complété : « Les chefs du ministère et les membres du Cabinet, quand ils assistent aux séances de la Chambre, ont le même droit que les députés de demander la parole, mais ils sont tenus, comme eux, d'observer les dispositions du présent règlement. » Malgré ces modifications, le conflit persista. Il eut même comme épilogue la mise en accusation et la condamnation de certains ministres.

En Russie, le rôle des ministres affecte un caractère spécial. A la discrétion d'un souverain autocrate (et nous n'attachons à ce mot aucun sens malveillant, car nous professons pour les Russes, amis de la France, une sincère et profonde sympathie), les ministres relèvent uniquement de ses volontés. En outre, comme il n'y a pas de Chambres, le tzar gouverne simplement avec le concours de quelques grands corps, composés à son gré : le *Conseil de l'Empire*, le *Sénat*, le *Saint-Synode*, sa *Chancellerie privée*. Les ministres ayant des rapports suivis avec chacune de ces grandes Assemblées constituées.

(1) Reynaert, *Histoire de la discipline parlementaire, ut suprà.*

LE CONSEIL DE L'EMPIRE (*gosoudarstvenny sovêt*) est, comme nous le savons, une sorte de Conseil d'État. Il a été fondé sous l'influence de Spéranski par le tzar Alexandre Ier, sur le modèle éloigné du Conseil d'État de Napoléon Ier. Aussi le Conseil porte-t-il souvent à l'étranger le nom de Conseil d'État. « Cette qualification serait excellente, dit M. Anatole Leroy-Beaulieu, si elle ne prêtait à une confusion. En effet, les titres de conseiller d'État, conseiller d'État actuel, figurent dans le tableau des rangs parmi les degrés du *tchine*. Or, ce titre de conseiller d'État étant purement honorifique, celui qui en est revêtu ne fait donc pas pour cela, de droit, partie du Conseil de l'Empire. Ces conseillers n'ayant même pas le *tchine*, le rang nécessaire pour y entrer. »

Le Conseil de l'Empire est divisé en trois départements ou sections : Législative, des Affaires civiles et des Cultes, Économie et finances, qui comptent chacun sept ou huit membres. Il y a en outre des membres ne siégeant qu'au *plenum* (1). Ces derniers sont au nombre d'une quarantaine, non compris les ministres, membres de droit.

Des grands-ducs, des généraux aides de camp, des chambellans, des conseillers intimes actuels, des conseillers privés, le grand-veneur, des amiraux, des sénateurs en font partie.

Un département du Conseil de l'Empire s'occupe, en outre, de l'examen des requêtes sur décision des départements, ou plus spécialement, du Sénat.

On a songé à la fin du règne d'Alexandre II à appeler, au sein du Conseil de l'Empire et à côté de ses membres, des représentants de l'Empereur, et des représentants du pays choisis dans les assemblées provinciales (*zemstvos*), ce qui eût constitué comme un Parlement embryonnaire et fortifié un système déjà employé pour certaines grandes commissions législatives.

Comme il n'existe ni Chambres héréditaires, ni Chambres électives, c'est au Conseil de l'Empire qu'appartient la plus grande part du pouvoir législatif. Il discute et rédige les lois, examine le budget, reçoit les communications des ministres. Il a dans ses attributions les plus hautes comme les plus graves questions, entre autres le contrôle des comptes rendus

(1) De Kapnist, *ut suprà;* Anatole Leroy-Beaulieu, *L'Empire des tsars et les Russes*. V. aussi de Cyon, *La Russie contemporaine*.

annuellement par les ministres. Mais, au demeurant, il n'a que voix consultative. L'Empereur seul décide.

Au reste, il convient de remarquer que les mesures les plus importantes sont étudiées par des commissions spéciales dont les projets ne sont soumis que pour la forme aux assemblées de l'Empire. L'émancipation des serfs, les réformes essentielles : économiques, judiciaires, militaires ou administratives ont été préparées sans leur concours. Ainsi ont fonctionné encore la commission chargée de remplacer l'impôt personnel (capitation) par un impôt sur le revenu ou sur les terres, la commission chargée de déterminer les économies à faire sur les dépenses, la commission chargée de l'examen des lois sur la presse, la commission d'enquête industrielle.

Ces commissions procèdent d'ailleurs assez lentement et nos lenteurs parlementaires paraissent souvent de la précipitation en face du degré d'avancement de leurs travaux.

Une particularité bien digne d'être signalée, car c'est le seul corps politique où cette pratique se rencontre assurément, c'est l'usage constamment suivi, de soumettre simultanément à l'Empereur les décisions prises par la majorité et par la minorité du Conseil de l'Empire, mises ainsi sur un pied d'égalité qui ne serait accepté dans aucun régime constitutionnel. Ce fait s'explique par cet autre, c'est que le Conseil de l'Empire étant un corps purement consultatif, le souverain s'adresse à lui uniquement pour s'éclairer et adopte, suivant les cas, l'avis de la majorité, celui de la minorité ou aucun des deux si mieux lui plaît.

La Chancellerie privée de l'Empereur primitivement divisée en quatre sections n'en a plus que trois. La troisième, la plus fameuse, étant passée sous la direction du ministre de l'Intérieur.

La première section a pour objet spécial l'examen des rapports des fonctionnaires avec l'Empereur, et par fonctionnaires il faut entendre aussi bien les ministres de l'Empire que les autres.

La deuxième, depuis 1866, élabore les lois ou prend connaissance des projets qui lui sont communiqués par les ministres. Elle doit veiller à ce qu'aucune antinomie ne se révèle entre les dispositions législatives anciennes et nouvelles. Elle est composée d'un directeur général, d'un directeur-adjoint, de huit employés supérieurs, de quinze employés adjoints et d'un certain nombre d'attachés. La quatrième

section embrasse l'administration de certains établissements d'éducation et de bienfaisance, et vaque à la réception des requêtes.

Le Sénat créé en 1711 par Pierre le Grand est, en principe, le véritable corps législatif de la Russie, mais ses attributions les plus importantes sont passées au Conseil de l'Empire, aussi mérite-t-il bien moins qu'autrefois le nom de Sénat *dirigeant*. Il est divisé en six départements. Le premier a le caractère d'une juridiction administrative. Il est composé d'un président, de dix membres et d'un procureur. Il promulgue les lois et veille à leur exécution. Il règle, en outre, les conflits entre les assemblées locales et les représentants du pouvoir central. D'autres départements font fonction de tribunaux supérieurs au civil. On y appelle des affaires des tribunaux inférieurs ayant encore l'organisation ancienne. Le quatrième département remplit les mêmes fonctions pour les affaires criminelles. Un département, le cinquième, s'occupe des affaires spéciales à la délimitation et à l'arpentage de toutes les propriétés foncières. Un autre, le sixième, dit : département héraldique s'occupe de toutes les questions relatives à la noblesse (1). Deux départements nouveaux, dits de cassation, constituent une Cour suprême, et ont beaucoup de points de ressemblance avec notre Cour de cassation (2). C'est devant eux que sont formés les pourvois contre les décisions des tribunaux ordinaires : cours d'appel, tribunaux d'arrondissements, justices de paix. Les sénateurs des différents départements peuvent aussi se réunir en assemblée plénière.

Le Sénat a la faculté de demander compte de leur gestion à tous les fonctionnaires et aux premiers d'entr'eux : les ministres de l'Empire, mais il n'use de ce droit qu'avec une discrétion extrême. Au demeurant, le Sénat se cantonne aujourd'hui presque uniquement dans ses fonctions judiciaires. Il est devenu et reste surtout une Cour de cassation. Parfois ses membres sont envoyés par l'Empereur en qualité d'enquêteurs, de *missi dominici* dans les provinces de l'Empire.

En Russie (3), l'initiative législative, si tant est qu'on puisse

(1) Il est présidé par le grand échanson.

(2) Ils s'occupent aussi des affaires dites des paysans.

(3) Mode de préparation et de confection des lois par le comte Jean de Kapnist, *Ann. de la soc. de légist. comparée.*

employer ce mot avec quelque propriété dans un p
pourvu de Chambres élues, appartient donc aux a
les plus diverses : à l'Empereur, au Sénat, au Co
l'Empire, à la deuxième section de la Chancellerie pr
est chargée, en principe, de l'élaboration des lois et
d'éviter les contradictions dans les textes législatifs, en
Saint-Synode, mais exceptionnellement et seulement
tière religieuse. On sait que le Saint-Synode, corps char
gouvernement de l'Église grecque orthodoxe russe, rem
en fait, les fonctions du patriarche de Constantinople.

Quand le projet de loi émane du Sénat c'est en assem
plénière, en *plenum* (1) de tous les départements de ce
haute assemblée qu'il est examiné. Il est alors transmis
ministre de la Justice qui le soumet à son tour au chef de
deuxième section de la Chancellerie privée de l'Empereur.
S'il y a divergence de vues entre le ministre et le haut fonc-
tionnaire, le projet est alors adressé au Conseil de l'Empire qui
en délibère.

Quand le projet émane de la deuxième section de la Chan-
cellerie il est, au préalable, élaboré par des fonctionnaires
de la Chancellerie ou du Ministère, ou par des commissions
à compétence spéciale, composées de représentants des di-
vers ministères. Le chef de la deuxième section communique
son projet de loi aux ministres, aux corps ou autorités qui y
ont quelque intérêt. Quand au contraire les projets émanent
de l'initiative ministérielle, les ministres communiquent
leurs projets à la deuxième section et doivent les soumettre à
l'examen du Comité des ministres.

Ces formalités accomplies, l'œuvre législative est loin d'être achevée, car ayant à peine franchi le cadre des mesures préalables, elle a besoin alors de la sanction impériale. Sans elle, elle ne pourra être soumise au Conseil de l'Empire pour délibération définitive. Exception est faite cependant pour les projets ayant trait aux questions militaires et maritimes. Celles-ci sont toujours examinées par le Conseil du ministère de la Guerre ou par le Conseil d'amirauté, car chaque ministre a auprès de lui un Conseil, qui, sauf les deux précédents, ne se réunit, à la vérité, presque jamais.

Au reste, l'Empereur peut à son gré modifier cette procé-

(1) Le *plenum* renferme quatre Chambres : l'assemblée toutes chambres réunies et les départements des affaires civiles, criminelles et disciplinaires.

qui n'est en définitive que la procédure ordinaire, en ant ou refusant d'apposer sa signature. S'il l'appose le t a reçu sa sanction définitive, et il peut alors être pro-gué. Cette promulgation n'affecte pas, d'ailleurs, un ca-ère uniforme et l'Empereur a à sa disposition plusieurs yens pour faire connaître sa volonté. Tantôt il lance un se ou un rescrit, tantôt il se borne à signer un manifeste à donner son approbation à l'avis rendu par le Conseil l'Empire, le Comité des ministres, le Conseil d'amirauté, Conseil du ministre de la Guerre ou tout autre grand orps consultatif.

Lorsqu'il y a conflit de textes ou quand il devient utile de donner un complément ou une interprétation nouvelle à des lois anciennes, l'Empereur donne seulement son approbation verbale, et c'est alors, sous forme d'ukase émanant des autorités intéressées, que la promulgation a lieu.

Toutes les promulgations sont faites par les soins du Sénat ou plutôt de son premier département.

En résumé, l'élaboration des lois manque d'unité dans l'Empire russe et c'est le seul jugement qu'il nous plaise de porter. Nous laissons à M. Anatole Leroy-Beaulieu toute la responsabilité de son appréciation quand il dit :

« La législation russe garde forcément quelque chose de fragmentaire, d'incohérent, d'inconséquent. Le mode de confection des lois explique le peu d'harmonie et le peu de fruits de beaucoup des meilleures réformes du règne d'Alexandre II. »

Pas plus que la Russie, la Turquie n'a adopté l'unité comme règle d'élaboration législative. Sa Constitution du 23 décembre 1867 (Dzou'l Hedjé 1283) qui constituait une assemblée de l'Empire, ayant été abolie de fait sans avoir jamais fonctionné, l'initiative des lois et leur discussion appartient au grand-vizir, aux divers ministres, à un sénat et à un conseil d'État nommés par le Sultan qui possède, en tout état de cause, le pouvoir absolu de décision.

§ II.

DES DISSENTIMENTS ENTRE LES CHAMBRES ET ENTRE LES MINISTRES ET LES CHAMBRES. — SOLUTIONS DIVERSES DES CONFLITS.

Il est impossible que l'accord règne d'une manière absolue entre deux Chambres d'origine, d'âge et de tempérament différents. Aussi dans un certain nombre de nations a-t-on essayé par l'application de dispositions légales, soit de prévenir ou d'ajourner, soit d'apaiser les dissentiments toujours prêts à naître. C'est ainsi que les règlements des assemblées françaises ont décidé que des conférences entre des commissions nommées par le Sénat et par la Chambre pourraient toujours s'ouvrir quand un projet de loi adopté par l'une des Chambres aurait été repoussé par l'autre. Ces conférences ont eu, la plupart du temps, les meilleurs résultats, ce qui ne présente rien d'étonnant puisque le vote qui les constitue est déjà un indice de conciliation, une preuve que la voie est ouverte aux transactions et qu'on est disposé à y pénétrer plus avant. C'est surtout quand il s'agit de lois politiques importantes ou de projets ayant un caractère purement technique que ces conférences font éclater à tous les yeux leur utilité.

L'institution des conférences interparlementaires a pris naissance en Angleterre. On remarque même dans ce pays et à ce sujet certaines particularités qui ne sont pas dénuées d'intérêt.

Quand une dissidence se produit entre les deux fractions du Parlement à l'occasion d'un projet de loi, l'une des deux Chambres demande, comme cela a lieu en France[1], la

[1] On en a eu sous les yeux un exemple, au mois de juillet 1889; les commissions militaires du Sénat et de la Chambre se réunirent à cette date

réunion d'une conférence. Les délégués de la Chambre des communes arrivent les premiers, tête nue, et restent debout durant toute la conférence ; cependant, pour bien établir leurs préséances les lords s'asseyent, se découvrent alors seulement, puis se recouvrent pour entendre le message de la Chambre des communes [1]. Cette lecture finie, les lords se retirent sans qu'aucun discours ait été prononcé. Si la Chambre qui a amendé le projet venu de l'autre assemblée abandonne ses modifications, elle le fait connaître par un message, sinon, elle demande la réunion d'une seconde conférence. Enfin si aucune mesure de conciliation ne peut prévaloir, l'examen du projet en discussion est renvoyé à l'autre session, si tant est qu'on juge à propos de le représenter.

L'institution des commissions interparlementaires destinées à prévenir les conflits entre les Chambres et aussi, dans un grand nombre de cas, à faire cesser les différends entre le Cabinet et le Parlement, car l'une des Chambres peut marcher d'accord avec lui pendant que l'autre le combat, existe aussi en Wurtemberg et en Suède. On y nomme des commissions communes aux deux Chambres. En Danemark, on va plus loin encore : quand les deux Chambres ne peuvent tomber d'accord, chacune d'elles nomme un nombre *égal* de membres et la proposition qu'ils élaborent est ensuite soumise aux Chambres qui statuent définitivement. La même méthode est adoptée en Portugal. L'excellence du système n'est donc plus à démontrer. Il rétablit dans les pays, où existent deux Assemblées, l'équilibre entre ces deux corps, équilibre qui sans cet artifice ne pourrait exister nulle part puisque les deux corps qui composent le Parlement n'ont jamais un nombre égal de membres. Pour pousser jusqu'au bout l'application du système des commissions interparlementaires, il faudrait même qu'on étendît leur pouvoir de trancher les difficultés qui surgissent entre les Chambres. L'introduction de cette mesure éviterait pour l'avenir les débats irritants et les chocs en retour qui se produisent inévitablement quand, suivant l'expression originale attribuée à un ministre français, les Chambres se livrent au jeu de la raquette et du volant, c'est-à-dire se renvoient, sans se lasser, les projets en discussion et

pour examiner les points contestés de la loi sur le service militaire de trois ans et en particulier le texte de l'article 23 sur l'égalité du service.

(1) Maurel-Dupeyré, *ut suprà*. Erskine-May, *ut suprà*.

qu'elles se refusent l'une et l'autre à se faire des concessions mutuelles. C'est déjà dans une pensée d'apaisement, que les règlements parlementaires en usage en France ont décidé que si la proposition d'une conférence est repoussée, ou si les pourparlers qu'elles ont pour objet, n'ont pas abouti, les projets, causes premières du désaccord survenu entre les Chambres, ne pourront être représentés qu'après un délai de deux mois, sur l'initiative du Cabinet. Ce délai imparti est sans doute un peu court, il semblerait préférable de l'étendre pour que le calme eût tout le temps de renaître dans les esprits, mais tel qu'il est, il constitue déjà un gage de conciliation. La même pensée de concorde avait déjà fait prévaloir cette disposition que les propositions législatives votées par une Chambre et rejetées par l'autre ne pourraient être représentées qu'après un délai de trois mois, sur l'initiative du ministère. Tout ce qui précède concerne les règles, que les Chambres, par une sage et louable précaution, ont posé spontanément pour prévenir, ou au moins atténuer les différends qui peuvent s'élever entre elles.

Il convient maintenant d'établir quelle doit être l'attitude des ministres, sous l'empire des constitutions en vigueur, quand un dissentiment a éclaté entre les deux Chambres ou entre elles et eux.

Dans les Etats monarchiques, et en Angleterre particulièrement, le Cabinet, en présence d'un conflit pendant entre la Chambre des lords ou la Chambre des communes et le gouvernement, a en main plusieurs moyens de vaincre la résistance de celle des Chambres qui lui est défavorable. Si l'opposition vient de la Chambre haute, il peut l'empêcher de triompher en nommant des membres nouveaux dévoués à sa politique et dont il n'ait à redouter aucune compromission avec ses adversaires. Si, par exemple, il se rencontre dans cette assemblée une majorité hostile de 250 membres contre une minorité dévouée de 240, il a la ressource de nommer 11 pairs nouveaux, sur la fidélité desquels il est en droit de compter et de cette façon il peut réduire à néant l'obstination de cette Chambre et rétablir l'accord qui était rompu entre elle d'une part et la Chambre des communes et le gouvernement d'autre part. Ce procédé est usité dans toutes les monarchies où l'élasticité du nombre n'y fait pas obstacle; il est certain, en effet, que si une Constitution dit expressément que la force numérique d'une Chambre ne peut s'élever au delà de

300 membres et que 155 membres tiennent en échec 145 de leurs collègues, le gouvernement ne peut pas sans fouler aux pieds l'acte fondamental, appeler 11 pairs, seigneurs ou sénateurs pour se former une majorité favorable et rétablir l'accord entre la Chambre haute et la Chambre populaire. Une grave difficulté se dresse aussi devant le pouvoir exécutif, quand la *fournée des Pairs* (1), car c'est ainsi qu'on désigne, avec justesse, d'ailleurs, la nomination des pairs par le chef de l'État, quand cette fournée, disons-nous, doit prendre des proportions trop considérables, quand pour changer la majorité, il faut par exemple, dans un corps de 300 membres, nommer 100 membres nouveaux, c'est-à-dire l'augmenter d'un tiers en plus. Mais si le gouvernement recule devant la mesure, il lui suffit souvent de manifester l'intention de la prendre pour amener la Chambre haute à composition. Jamais, en effet, les hautes assemblées n'ont aimé l'introduction dans leur sein de nouveaux collègues destinés à modifier leur esprit et leurs votes. Plutôt que de les subir, elles ont préféré dans le plus grand nombre des cas capituler devant le pouvoir. Et c'est précisément parce que la nomination d'une fournée de pairs est une sorte de pression, parce que l'annonce, même non mise à exécution, d'une mesure de cette nature a tous les caractères d'un procédé comminatoire, qu'on ne saurait couramment l'admettre. On peut, à la rigueur et à de rares intervalles, l'appliquer dans les gouvernements représentatifs où les pairs doivent leur existence au souverain, qui, partant, a le droit de modifier les conditions mêmes de cette existence, mais on ne saurait l'ériger en système de gouvernement.

A l'opposé des constitutions monarchiques, la Constitution française de 1875 n'a laissé aux ministres que peu de moyens d'action sur les Chambres, lorsqu'un dissentiment a éclaté entre elles ou entre eux et elles.

(1) En 1819, après la retraite du duc de Richelieu, M. Decazes, chef du Cabinet, vainquit la résistance des pairs en nommant 60 pairs à sa discrétion. Avec leur concours il fit passer trois lois sur la presse et empêcha la réaction électorale de se produire. — En 1828, M. de Villèle fit une fournée de 76 pairs. Il se produisit même des difficultés à cette occasion car M. d'Aremberg et M. de Hohenlohe ayant été introduits dans la Chambre haute sans être naturalisés, une opposition violente se manifesta et s'étendit à la mesure elle-même (Duvergier de Hauranne, *Hist. du gouv. parl.* à cette date).

Quand le Sénat français est par son opposition la cause du différend, il n'y a aucune voie ouverte pour venir à bout de sa résistance. Étant électif, il est impossible au Cabinet de procéder à son égard par fournée de pairs et de lui imposer des éléments nouveaux. D'autre part, le Sénat français est à l'abri de toute dissolution.

C'est, à la vérité, un privilège considérable qu'on accorde à la première Chambre et on ne peut guère l'expliquer que par la situation élective du chef de l'État. Mais si le pouvoir exécutif est ainsi insuffisamment protégé contre la Chambre haute; dans la pratique constitutionnelle, le Cabinet se soustrait, en fait et presque constamment, à un contrôle rigoureux du Sénat en s'appuyant surtout sur la Chambre populaire. S'il ne le faisait pas, il pourrait se heurter à chaque instant contre des difficultés que rien ne pourrait ébranler ni abattre.

On n'a pas oublié assurément qu'en 1873, alors que M. Waddington était ministre de l'Instruction publique, une loi sur l'enseignement supérieur fut déposée par lui sur le bureau des Chambres au nom du Gouvernement. La Chambre la vota, le Sénat la repoussa. Non seulement M. Waddington, personnellement atteint comme ministre de l'Instruction publique et mis en échec par la résistance du Sénat, ne songea pas à se retirer, mais le Cabinet entier resta en fonctions. De même en Angleterre, en 1850, lord Palmerston [1] accueilli par un vote de défiance de la Chambre des lords dans l'affaire de Don Pacifico, se vit soutenu par la Chambre des communes et le vote de confiance qu'elle émit suffit pour le maintenir au pouvoir. Ce fait s'est reproduit fréquemment en Angleterre [2].

Plus récemment encore, en 1880, on a vu le Sénat français rejeter une loi déjà adoptée par la Chambre et soutenue par le Cabinet, puis plus tard voter un ordre du jour de confiance à ce même Cabinet, quand il se représentait devant lui après avoir appliqué à l'aide de décrets les mesures qu'il n'avait

(1) Fischel, *Constitution anglaise*, t. I, p. 405.

(2) Voir aussi au sujet du rôle de la Chambre des lords en face du Cabinet et de la Chambre des communes, la lettre de Wellington à lord Derby en 1846, elle peut être opposée à l'assertion de Montesquieu : « Pour les ministres anglais, ils n'ont point de projet fixe; à chaque jour suffit sa peine. Ils gouvernent jour par jour » (notes sur l'Angleterre). — Bagehot, p. 155. — V. également les déclarations de M. Disraëli sur le rôle de la Chambre des lords.

pu appliquer à l'aide de la loi que le Sénat lui avait refusée par un vote défavorable. Il serait facile de multiplier les exemples à ce sujet. On a bien tenté, il est vrai, à une certaine époque, qui n'est pas encore très éloignée de nous, d'émettre et de développer une théorie qui est restée et restera célèbre en droit constitutionnel sous le nom de théorie des deux contre un, et suivant laquelle si deux des trois pouvoirs se prononcent contre le troisième; en d'autres termes, si le chef de l'État est d'accord avec l'une des Chambres et surtout avec le Sénat, le ministère doit être d'une opinion correspondante à la leur et réfléchir exactement leur pensée s'il ne veut s'exposer à être congédié. Cette théorie ne saurait rencontrer d'adhésions libérales. Dans un régime parlementaire, le chef de l'État ne doit avoir aucune politique personnelle et dans le choix de ses ministres moins encore que dans ses autres actes, il ne doit agir contrairement à la volonté du pays.

Jusqu'à présent nous avons surtout raisonné en écartant l'hypothèse d'un conflit interparlementaire, mais supposons pour un instant qu'un dissentiment éclate entre les deux Chambres? Quels moyens le ministère aura-t-il pour le comprimer ou l'étouffer? ce sera d'abord d'ajourner la question, cause du désaccord parlementaire; supposons, par exemple, qu'un ministre, au nom du Cabinet, ait déposé un projet de loi, que ce projet ait été adopté par une Chambre et qu'un échec certain l'attende devant l'autre, il pourra être expédient d'en opérer le retrait et d'éviter ainsi un dissentiment entre les Chambres sur une question d'une importance peut-être considérable. Un autre moyen d'atténuer les dissentiments, c'est non plus seulement d'ajourner les questions mais les Chambres elles-mêmes. Aux États-Unis, la Constitution permet au président, en cas de divergence entre les deux Chambres, de fixer le terme des convocations extraordinaires ou d'en suspendre provisoirement les séances. De son côté, la Constitution française dit expressément : « Le président peut ajourner, les Chambres, toutefois l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois, ni avoir lieu plus de deux fois dans la même session. » Cette disposition est d'une sagesse à laquelle il convient de rendre pleine justice. En accordant au chef de l'État le pouvoir d'ajourner les Chambres, on l'a mis en mesnre d'exercer son pouvoir arbitral quand des conflits sont sur le point de se produire. En limitant et en réglementant ce

droit, on lui a enlevé jusqu'au désir d'en faire un mauvais usage. On conçoit, en effet, que si le chef de l'État avait le pouvoir de proroger indéfiniment les Chambres, il ne tiendrait qu'à lui de confisquer, à son profit, la souveraineté nationale en supprimant les débats des assemblées politiques [1]. Le ministère responsable qui exerce en fait les prérogatives du chef de l'État, trouvera donc, dans l'application des deux modes d'ajournement que nous venons de faire connaître, des procédés légaux pour éviter les dissidences entre les deux Chambres. C'est surtout si les élections générales sont proches qu'il pourra en être fait usage avec succès. L'expérience montre jusqu'à l'évidence qu'en politique tout en fuyant l'équivoque, on réussit mieux avec l'aide du temps qu'avec des attaques de front tout au plus propres à ramener les indécis quand ils sont en petit nombre et non pas à convertir une Chambre entière à une opinion. Les hommes d'État les plus populaires se sont dépopularisés à tout jamais et ont épuisé leur crédit sans espoir de le recouvrer en voulant faire triompher, à tout prix, leur opinion personnelle bien qu'elle fût supérieure, qu'ils le sentissent et que leurs adversaires fussent eux-mêmes les premiers à le reconnaître. La politique, qu'on ne l'oublie pas, n'est généralement rien autre chose que la pratique de l'art diplomatique à l'intérieur; on peut le regretter, mais c'est le plus souvent, en temporisant, qu'on arrive au but que l'on se propose, c'est aussi en engageant avant tout débat des pourparlers avec les chefs des principaux partis dans les deux Chambres, en se les conciliant et en les conciliant entre eux, qu'on évite une rupture préjudiciable aux intérêts de tous.

Quelquefois, c'est la présence, dans le Cabinet, d'un homme antipathique à l'une des deux Chambres qui est l'unique cause de l'aversion qui rejaillit sur le ministère tout entier. Dans cette occurrence, il n'y a pas à entretenir de longues hésitations, c'est un devoir pour le chef de l'État de

(1) En Angleterre, le Cabinet par l'organe du souverain a non seulement le droit exclusif de convoquer le Parlement. Il a également celui de fixer la durée des sessions et de proroger les Chambres suivant son bon plaisir. En Danemark le roi peut proroger les Chambres mais pas au delà de deux mois et encore avec le consentement du *Rigsdag*. En Grèce, le roi a le droit d'ajournement des Chambres mais pas au delà de 40 jours et encore cette mesure ne peut-elle être renouvelée dans la même session sans le consentement des Chambres.

remplacer le membre du Cabinet incapable ou détesté dont le maintien serait susceptible de prolonger plus longtemps une situation délicate et tendue.

Nous nous sommes pénétré des moyens dont pouvait user un Cabinet pour effacer ou atténuer les dissentiments parlementaires, mais quand ces différends prennent un caractère aigu, que tous les moyens de conciliation ont échoué, ou sont voués à un insuccès certain ; quand la nature des circonstances, ou leurs exigences empêchent de recourir, avec fruit, à l'ajournement des projets de loi ou à l'ajournement des Chambres, il ne reste plus qu'une solution pour résoudre le conflit pendant : c'est la dissolution. Mais ce droit ne peut être, ainsi que l'a écrit M. le maréchal de Mac-Mahon lui-même dans son message du 14 décembre 1877 : « qu'un mode de consultation suprême auprès d'un juge sans appel ; il ne saurait être érigé en système de gouvernement. »

A la vérité, un grand nombre de partisans du régime parlementaire ont professé que le droit de dissolution est indispensable au chef de l'État pour assurer le fonctionnement régulier des institutions [1], et ils ont conclu comme Montesquieu qui aimait à raisonner sur ce sujet plutôt à la lumière de son génie qu'à la lumière des faits. Mais, son système n'est pas sans avoir rencontré d'adversaires. Une assemblée n'est pas nécessairement despotique. Elle ne peut le devenir que si étant unique elle détient un mandat prolongé, indéfini dans son terme, quand elle ne réunit pas ces deux conditions, et quand elle a, en outre, en face d'elle un chef d'État nommé pour une période plus longue que la sienne, elle n'est pas à redouter.

Quoi qu'il en soit de ces questions théoriques, l'exercice du droit de dissolution a été légalement organisé en France. A cet effet, la Constitution de 1875 plaçant le Sénat au-dessus des pouvoirs d'action du chef de l'État et de ses ministres, puisqu'il ne peut être dissous, lui a donné concurremment avec le président de la République le droit de dissoudre [2] la

(1) Si la puissance exécutive, dit Montesquieu, n'a pas le droit d'arrêter les entreprises du Corps législatif, celui-ci sera despotique, car, comme il pourra se donner le pouvoir qu'il peut imaginer, il anéantira toutes les autres puissances (Montesquieu, *L'esprit des lois*, liv. XI, chap. 6).

(2) Quand l'harmonie existe entre les deux Chambres, un Sénat ne dissout la seconde Chambre qu'après l'avoir pressentie officieusement et avoir reçu son avis affirmatif.

[illegible] avait été accordé sans par- [illegible] qu'à la suite de divergences [illegible] députés, la haute assemblée [illegible] envoyât devant les électeurs. [illegible] la Chambre populaire au [illegible] libre discussion et de libre [illegible] aussi est-ce avec sagesse que la [illegible] initiative de la dissolution ne pour- [illegible] président de la République.

[illegible] le chef de l'État qui peut [illegible] dissolution, on a constitué les minis- [illegible] dissentiments survenus entre les deux [illegible] si le bon droit ou les torts sont du [illegible] dissentiment pendant, à eux aussi [illegible] d'une dissolution. A eux [illegible] possible, en apportant quelques [illegible] rapports de la Chambre et du Sénat. [illegible] renouvellement triennal partiel de la Cham- [illegible] attitude, les tendances et l'esprit. Si. [illegible] leur avis, le président de la Répu- [illegible] du Cabinet, préalablement consulté, [illegible] de se prononcer sur la dissolution. Le [illegible] son avis; s'il est affirmatif, les élec- [illegible] appelés à se prononcer et, c'est comme [illegible] qu'ils décideront, en renvoyant ou [illegible] même Chambre, qui du Sénat ou de la [illegible] a eu raison ou tort dans le conflit [illegible] en juger, le mécanisme de la Cons- [illegible] assez ingénieux. On y rencontre de très [illegible] des lacunes, des erreurs, des dis- [illegible] mais on ne peut lui refuser cer- [illegible]

[illegible] passant de la théorie aux faits, on peut se [illegible] le droit de dissolution s'exerce-t-il [illegible] Non assurément, car [illegible] États organi- [illegible] de ce droit. Nous allons [illegible]

[illegible] chef de l'État a le [illegible] seconde Chambre. [illegible] système est [illegible] dans le système

américain, par exemple, le chef de l'État n'a pas le droit de dissolution. Dans un quatrième système dont on retrouve l'application sous la Convention, on est en présence d'une assemblée unique confiant l'exécutif à des comités permanents composés de membres pris dans son sein et nommés à son gré de par la toute-puissance de sa volonté. Alors la question est renversée. Ce n'est plus l'exécutif qui peut dissoudre l'Assemblée législative, c'est cette dernière qui peut exercer son droit de dissolution sur l'exécutif. Enfin, dans un cinquième système adopté par nombre d'hommes et de théoriciens éminents, on développe cette idée que l'exercice du droit de dissolution n'est pas indispensable pour assurer la bonne harmonie des pouvoirs publics. On fait remarquer qu'en conférant cette attribution à un chef du pouvoir exécutif électif, on donne au représentant de ce pouvoir une supériorité marquée sur l'élément législatif, supériorité de nature à rompre l'égalité et l'équilibre qui doivent exister entre eux. Les Constitutions de l'an III, de 1791 et de 1848, avaient, d'ailleurs, prévu le cas dans une certaine mesure. Dans la Constitution de l'an III, le Conseil des Anciens et le Conseil des Cinq-Cents ne pouvaient être dissous, ils avaient même le privilège de s'ajourner eux-mêmes à des termes qu'ils désignaient. Il est vrai qu'un ajournement ne produit pas, à beaucoup près, les effets d'une dissolution, qu'il ne peut servir à faire connaître au chef de l'État l'opinion du pays et qu'il ne régénère, ne change, ni ne modifie les aspirations d'une assemblée vieillie, rétive ou impopulaire. Ce régime était donc imparfait et on ne saurait le proposer comme modèle. Mais, une autre raison qui a porté certains esprits à refuser au chef de l'exécutif, particulièrement dans une République, le droit de dissolution, c'est l'application de ce principe que si la Monarchie absolue a un souverain : le Roi; la Monarchie constitutionnelle, deux souverains : le Peuple et le Roi; la République ne peut en avoir qu'un seul : le Peuple. Par suite, le chef de l'État qui procède du peuple, qui est le mandataire du peuple et l'élu de l'Assemblée qui le représente, ne peut avoir le droit de dissoudre l'assemblée populaire. Ceux qui soutiennent cette argumentation théorique, l'appuient en affirmant qu'elle a pour elle la logique et le bon sens et qu'elle est la pure conséquence des principes démocratiques.

A ce système, on n'hésite jamais à répondre par cet au-

tre, que le chef de l'État ne fait que d'user d'un droit très naturel, en exerçant son droit de dissolution, qu'il n'en appelle pas du peuple dont il tient ses fonctions et dont il relève, à un autre pouvoir, qu'il en appelle simplement au jugement, au verdict du peuple lui-même, de ce peuple qui, par l'intermédiaire de ses représentants, l'a porté au faîte des honneurs; qu'enfin il use de ce moyen pour connaître quel degré de confiance le pays accorde à son gouvernement, quels changements et quelles réformes il réclame, qu'en un mot, la dissolution est la seule manière de rendre un Cabinet indépendant de la Chambre qui a tout pouvoir sur lui par son droit de contrôle. On s'appuie même sur l'opinion de Stuart Mill qui dit : « Le chef d'un ministère ne dépendrait jamais indûment d'un vote parlementaire s'il avait le pouvoir que possède en fait le premier ministre anglais de dissoudre la Chambre et d'en appeler au peuple, et si, au lieu d'être révoqué de ses fonctions par un vote hostile, il ne pouvait être réduit par le vote, qu'à l'alternative de donner sa démission ou de dissoudre la Chambre, » et Stuart Mill ajoute encore :

« Il me paraît désirable que le premier ministre possède le pouvoir de dissoudre le Parlement même sous un système où il serait assuré de garder sa place pendant une période déterminée. Il ne devrait pas y avoir en politique de débats possibles, c'est-à-dire de conflits entre un président et une assemblée (ici, M. Stuart Mill fait allusion au système américain) où ils seraient face à face pendant un laps de temps donné, plusieurs années peut-être, sans pouvoir se débarrasser l'un de l'autre. Pour traverser une de ces crises sans que d'un côté ou d'autre on recourût à un coup d'État, il faudrait que l'amour de la liberté et l'habitude de l'empire sur soi-même fussent combinés chez un peuple à un degré qui ne s'est encore rencontré que très rarement, et quand même on aurait pris des précautions contre cette extrémité, supposer que les deux autorités ne se paralyseront pas l'une l'autre, c'est croire que la vie politique du pays sera toujours gouvernée par un esprit de tolérance mutuelle et de compromis que ne pourront troubler ni les passions, ni les excitations des luttes de partis les plus vives. Un pareil esprit peut exister, mais il est imprudent, lors même qu'il existe, de le mettre à une trop rude épreuve (1). »

(1) Stuart Mill, *Le gouvernement représentatif*, édition Dupont-White, p. 298 et 299.

M. Stuart Mill, partisan convaincu du droit de dissolution parle comme un anglais défenseur du régime parlementaire dans une monarchie héréditaire. A cet homme politique éminent, on peut opposer un jurisconsulte éminent aussi par ses travaux et par ses écrits, le jurisconsulte français Bertauld qui fut procureur général à la Cour de cassation. Voici en quels termes il s'exprimait à l'Assemblée nationale le 2 février 1875 : « ..... Je ne comprends pas le droit de dissolution avec la République. A la rigueur peut-être, je le comprendrais encore si nous avions un président qui fût l'œuvre directe du suffrage universel, parce qu'alors le président, ne tenant pas son droit des Assemblées pourrait leur dire : « Ce n'est pas à vous que je dois compte, je rendrai compte à ceux dont je tiens mon mandat..... Dans la monarchie, même la monarchie constitutionnelle, ne vous y trompez pas, la souveraineté publique n'appartient pas aux Assemblées; elle appartient à la dynastie régnante, et les Assemblées ne sont qu'une limite, une restriction à cette souveraineté. Mais quand il y a deux Chambres, deux Chambres élues qui sont le produit du suffrage universel, deux Chambres qui sont souveraines, je demande comment le *délégué, le mandataire de la souveraineté, celui qui tient tout d'elle, peut se réserver le droit de la briser, de l'anéantir, de la dissoudre.* Messieurs, le pouvoir du président, n'est pas un pouvoir propre, c'est un pouvoir d'emprunt, et il s'ébranle lui-même le jour où il ébranle l'autorité à la source de laquelle il a puisé son propre pouvoir..... Les rois ont rarement usé avec bonheur du droit de dissolution. Pour mon compte, je n'en ai vu qu'un exemple qui ait été fécond en conséquences heureuses : C'est la dissolution prononcée en 1816 contre la *Chambre introuvable;* mais toutes les autres dissolutions ont été funestes. Savez-vous pourquoi les rois n'en abusent pas? C'est parce qu'ils obéissent non pas seulement à un intérêt présent, mais à un intérêt à venir. C'est qu'ils ne voient pas qu'eux-mêmes, ils voient leur postérité et alors on comprend leur prudence. Mais un président à temps, un président de cinq ans, de sept ans, un président, dont peut-être les pouvoirs vont expirer, un président auquel vous promettez la réégibilité, êtes-vous bien sûr qu'il n'y ait pas d'homme en lui, qu'il ne soit que la personnification de l'unité nationale, je ne puis plus dire de la perpétuité et que ce soit exclusivement à l'intérêt national qu'il obéisse? » L'opinion de l'honorable M. Bertauld

[illegible]actérise suffisamment la pensée des adversaire[illegible] [illegible] pour qu'il soit utile d'y insister pl[illegible] [illegible] maintenant les consequences de [illegible] elles-mêmes. La Chambre haute [illegible] favorablement à la proposition du chef [illegible] a été prononcée. Un delai de trois [illegible] accordé en France au president pour [illegible] Chambre. Il ne fallait pas, en effet, que [illegible] profiter d'une absence prolongée de la [illegible] pour empiéter sur le domaine legisla[illegible] actes de gouvernement personnel [1].

[illegible] faut pas se le dissimuler l'inconvenient [illegible] dissolution, c'est d'apporter des troubles [illegible] fonctionnement normal des services ministeriel[illegible] en souffrance par suite de la suspensio[illegible] législatifs des Assemblees. On s'est même dema[illegible] dans quelques pays, s'il ne serait pas convena[illegible] au chef de l'exécutif, pendant ce laps de temps [illegible] nombre de pouvoirs extraordinaires et provisoi[illegible] empiéter sur le terrain d'action réservé aux Cham[illegible] permettraient cependant d'assurer l'accomplissement [illegible] mesures exécutives.

[illegible]stitution des États-Unis a répondu affirmativement [illegible] intervalle des sessions du Sénat, le président des États [illegible] investi du droit de nommer à toutes les places va[illegible] d'accorder des commissions provisoires.

[illegible] Danemark [2], le roi peut faire des lois provisoires en tant [illegible] ne sont pas contraires au statut fondamental, mais

[1] [illegible] sans être assemblé. [illegible] de deux choses l'une, ou qu'il [illegible] [illegible] exécutrice et elle [illegible] — Montesquieu [illegible] XI [illegible]

[2] [illegible]

[illegible]

…vent être soumises à la ratification du *Rigsdag* dès …nière réunion. On voit de quelles garanties sont entou-… pouvoirs temporaires et extraordinaires conférés par …nes Constitutions au chef de l'État. On ne pouvait, à la …, faire preuve de plus de mesure et de discernement …ré, car rien n'est plus redoutable, qu'un décret-loi; sous couvert, en effet, un chef d'État mal intentionné peut …jours, avant la réunion des Chambres et sans leur sanc-…n, se livrer, s'il le veut et grâce au pouvoir législatif discré-…onnaire qu'il comporte, aux actes d'absolutisme les plus con-…amnables et les plus répréhensibles, voire à des coups d'État. On constatera qu'en aucun endroit de la Constitution fran-çaise ne sont inscrits, en faveur du chef de l'exécutif et de son Cabinet, une prérogative, ni un privilège si pleins de menaces pour la nation et pour sa sécurité. Peut-être aurait-on pu introduire, sans danger, dans le texte de nos lois fondamen-tales, certaines dispositions investissant le chef de l'État de pouvoirs transitoires et limitativement désignés, comme en Danemark, pendant la suspension de la vie législative. Le législateur ne l'a pas jugé convenable et personne ne trou-vera le courage de l'en blâmer.

En Angleterre, si le Parlement s'est attribué, à plusieurs reprises, le droit de donner des avis à la Couronne ou pour mieux dire au Cabinet, à l'occasion de l'exercice de son droit de dissolution, les chefs de partis n'ont jamais contesté au ministère à moins que cet expédient n'ait été trop récemment employé par lui pour être employé de nouveau, le droit qui lui appartient de longue date d'en appeler de la Chambre des communes au peuple. Ainsi, quand un Cabinet anglais cons-tate que la confiance du Parlement lui fait défaut, il lui reste entre les mains deux solutions : ou quitter le pouvoir ou dis-soudre les Communes. En 1831, le Cabinet ayant été battu deux fois en trois jours, ne put que recourir à l'alternative que nous venons d'indiquer, mais le roi hésitant encore à suivre les conseils de ses ministres, ce ne fut que sur leurs instances réitérées qu'il céda et que le Parlement fut dis-sous (1). Et ici se place une particularité : En Angleterre, c'est non seulement la Chambre des communes qui donne son avis au souverain relativement à sa propre dissolution, mais c'est encore le peuple qui, par des pétitions et des adresses, a

(1) Hansard, *Parl. Debates*, 3e série, III, 1806.

directement et fréquemment pressé sur l'opi
ronne pour qu'elle exerçât sa prérogative et
la nation anglaise le moyen de se prononcer
et le Parlement. C'est ainsi, en particulier,
la dissolution de 1701, sur les instances ré
Whig (1) et celle de 1710 à l'instigation des t
mité de ces adresses ayant été mise un jour en
de vue constitutionnel, la Chambre des comm
par un vote que : « C'est un droit incontestable
anglais de présenter au roi des pétitions ou de
la convocation, la réunion, la dissolution de
pour le redressement des griefs (2). »

Les ministres eux-mêmes recourent parfois
obtenir de la Couronne, la dissolution d'un
de cette façon qu'agit lord Chatam, en 1769
qui avaient d'abord protesté contre cette co
nurent ensuite la constitutionnalité et lor
d'eux, n'hésita pas à déclarer « que ce droit
l'exercice n'en saurait être contesté (3). »

Nous avons signalé précédemment les cas
lesquels s'exerçait le droit de dissolution. E
s'exerce, en outre, dans un cas particulier
Cabinet ne sait plus exactement quel parti
numériquement parlant, dans le pays. Alo
pour s'éclairer à cet égard, use de sa préro
les communes pour connaître le véritable
nation en en appelant à son verdict. M. Stuar
partisan déclaré de la dissolution en cette c
est désirable, écrit-il, qu'un pouvoir dans l'
voir ne peut être que le pouvoir exécutif, ait
et entière liberté de convoquer un nouveau Pa
on ne sait pas au juste lequel des deux parti
plus fort, il est important qu'il existe un moy
nel de juger la situation. Tant qu'elle restera

(1) Th. Erskine-May, *Histoire constitutionnelle de l'An*

(2) *The parliamentary history*, V, 1339. La dissolution
communes a lieu fréquemment parce que la durée de son
ans et que bien des événements peuvent se produire p
temps aussi prolongé. Depuis le commencement du siècle
anglais seulement ont duré six années.

(3) Th. Erskine-May, *Histoire constitutionnelle de l'A*
(traduction Cornélis de Witt).

[illegible] Washington [illegible] avait toujours [illegible]

[illegible] fréquemment rejeté le [illegible] d'indépendance. Serait-ce l'annonce [illegible] politique aux États-Unis? [illegible] Mais si le droit de *veto* dis[illegible] l'opposition répétée des Chambres, l'autorité [illegible] exécutif aurait vécu.

[illegible] les deux tiers des voix [illegible] sa force législative.

La plupart des monarchies constitutionnelles de l'Europe, ainsi que nous nous en sommes rendus compte attribuent au souverain ou pour mieux dire au Cabinet le droit de dissolution. Même dans les États où il n'y a qu'une seule Assemblée, la reconnaissance de ce droit existe au profit du chef de l'État. C'est ainsi qu'en Grèce, où il n'y a qu'un corps représentatif unique, le roi a le pouvoir de faire appel au pays et de l'inviter à procéder à de nouvelles élections quand un conflit est engagé entre son ministère et les représentants du pays.

En Espagne, le roi peut dissoudre la Chambre des députés et la partie élective du Sénat simultanément, mais à charge de faire les élections dans les trois mois. En Grèce le même délai est imparti pour la réunion de la Chambre unique.

En Italie, le roi, autrement dit le Cabinet, peut dissoudre, et il le fait fréquemment, la Chambre des députés, à condition de réunir une nouvelle Chambre dans les quatre mois.

En Prusse, les élections doivent se faire dans les 90 jours et en Wurtemberg, dans les six mois. En Portugal, immédiatement, car aucun délai n'est admis par la Constitution.

En Suisse, le pouvoir exécutif n'a aucune part dans les dissolutions. Les deux Conseils décident eux-mêmes de l'opportunité de cette mesure de séparation, mais ils ne peuvent se dissoudre ni se proroger que d'un consentement mutuel.

C'est le procédé des États-Unis.

Dans un dernier système que nous avons annoncé, le droit de dissolution appartient bien au pouvoir exécutif, mais il porte sur les deux Chambres, sur la Chambre haute aussi bien que sur la Chambre populaire. C'est même celui auquel certains esprits libéraux se rallient de préférence. Ils affirment qu'il n'est pas suffisamment justifié ce privilège accordé aux Chambres hautes de rester immuables pendant que les secondes Chambres peuvent être renvoyées devant leurs électeurs sur un signe venu des premières et du gouvernement.

La Suède, la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark se sont déclarés, sans réserve, pour l'adoption du procédé des doubles dissolutions et ces États[1] ont accordé à leur souverain le droit de dissolution simultané ou séparé des Chambres. Ils sont partis de ce principe que l'opposition, l'esprit de résistance au Cabinet, l'impopularité se réfugient aussi bien dans

(1) Le roi de Danemark peut dissoudre les deux Chambres, mais leur réunion doit avoir lieu dans les deux mois. De même dans les Pays-Bas.

[illegible] n'ont pas [illegible] plus éten- [illegible] opinion, s'il

[illegible] assemblées le droit [illegible] sans doute, affirment [illegible] on a voulu [illegible] ministres, de congédier [illegible] déplaît. Mais ce sys- [illegible] plus d'un écueil dans [illegible] souvent antagonisme entre [illegible] antagonisme latent quand il [illegible] accès d'humeur justifié [illegible] pas quelque jour, le [illegible] seconde Chambre, bien [illegible] pour maintenir aux Cham- [illegible] ajoute-t-on encore. [illegible] supériorité marquée sur [illegible] moins faire fausse voie. [illegible] moins il y a de dangers [illegible] les deux Chambres [illegible] et par leur origine et [illegible] Voilà l'exposé de la théo- [illegible] Chambres hautes, de ceux [illegible] suppression. Signalons en ter- [illegible] de la Constitution de [illegible] des dispositions qui [illegible]

[illegible]

Voyons d'abord ce qui se passe en Norvège.

Le régime constitutionnel de ce pays offre des garanties, grâce auxquelles les difficultés les plus graves ont toujours reçu une solution pacifique et prompte. En Norvège, en effet, on rencontre bien comme partout ailleurs l'existence des deux Chambres : l'*Odelthing* et le *Lagthing* dont la réunion forme le *Storthing*. Mais ce Congrès ou *Storthing* élit un quart de ses membres pour en faire la Chambre haute ou *Lagthing*, les trois autres quarts entrant dans la composition de la Chambre populaire ou *Odelthing*. D'un autre côté, la Chambre haute est renouvelée intégralement au même moment que la seconde Chambre. Le roi enfin n'a le droit de dissoudre aucune des Chambres du *Storthing*. Il est bien, à la vérité, muni d'un droit de *veto*, mais ce *veto* ne peut prévaloir contre trois votes répétés du Parlement. Cependant malgré ces dispositions, malgré le suffrage très large, à peu près universel qui existe en Norvège, jamais le roi de Suède n'est entré en conflit avec les Chambres norvégiennes, jamais son autorité n'y a été méconnue. A peine cite-t-on, comme une exception, ce fait, qu'en 1821 (1), le roi ayant manifesté le désir de maintenir la noblesse, les Chambres passèrent outre à son *veto* et par trois votes successifs proclamèrent l'abolition de cet ordre privilégié. Ce qui distingue la Constitution norvégienne et ce qui en fait la force, c'est que quand un conflit éclate entre les deux Chambres, entre la Chambre populaire et la Chambre haute issue de son sein, on réunit les deux Assemblées en *réunion plénière* et la difficulté est tranchée à la majorité des deux tiers des voix (2).

En Suède, on pousse cette pratique plus loin encore. Dès qu'un dissentiment s'élève entre les deux Chambres à l'*occasion du vote du budget*, les deux Chambres se réunissent en *Congrès* et vident le différend qui les divise à la majorité des voix.

Dans les Pays-Bas (3), en Autriche-Hongrie et en Portu-

(1) M. Block, *Dictionnaire de la politique*.

(2) Demombynes, *Les Constitutions européennes*. — Batbie, Laferrière et Dareste, *Constitutions de l'Europe et de l'Amérique*. — V. aussi R. Dareste, *Étude sur les Chambres néerlandaises*.

(3) Dans les Pays-Bas, quand les deux Chambres des Etats généraux sont réunies en séance plénière, elles sont considérées comme n'en formant qu'*une seule* et leurs membres prennent place *indistinctement, comme bon leur semble*.

En Autriche-Hongrie, les délégations se réunissent en réunion plénière

gal, les deux Chambres se réunissent en commun dans des cas déterminés.

Au Mexique, les deux Chambres se réunissent en *congrès général*.

En Suisse, les deux Conseils se réunissent en séance plénière quand il s'agit, entre autres, de statuer sur un conflit de compétence (Const., art. 92).

Mais où ce système reçoit son application la plus étendue, où elle est réellement élevée à l'état d'institution permanente c'est au Brésil. Le Brésil, on le sait, a emprunté une grande partie de son ancienne Constitution aux travaux de Benjamin Constant. Toutefois, sur un point important et délicat, elle s'est séparée de lui, on peut même dire, plus justement, qu'elle a innové.

Quand un conflit a éclaté entre les deux Chambres, quand l'une a adopté un projet de loi par exemple et que l'autre l'a rejeté, les deux Chambres se réunissent, alors de plein droit, en *Assemblée générale* et prennent une décision à la *majorité des voix*, cette décision est définitive, elle éteint irrévocablement le différend qui s'était élevé. La constitution brésilienne actuelle a, du reste, poussé très loin ce système puisque en définissant les attributions des Chambres, elle ne s'attarde pas à examiner les attributions de chacune d'elles mais uniquement celles du *Congrès*.

Nous venons de montrer que dans nombre de pays la réunion d'un Congrès ou Assemblée nationale suffisait générale-

pour la discussion de toute loi sur les matières de la compétence des délégations, et aussi pour la mise en accusation des ministres. — Chaque délégation a le droit de proposer qu'une question soit tranchée par un vote rendu en commun, et cette proposition *ne peut être repoussée* par l'autre délégation qu'après un échange de trois communications écrites restées sans résultat. Les deux présidents fixent, d'un commun accord, le lieu et le temps d'une séance plénière pour y prendre *la résolution commune*. La présidence des séances plénières appartient à tour de rôle à chacun des présidents des délégations. Pour statuer valablement, l'assemblée plénière doit réunir au moins les deux tiers des membres de chaque délégation. S'il arrive que l'une des deux délégations compte plus de membres présents que l'autre, l'égalité des suffrages doit être établie au moyen de tel nombre d'abstentions qu'il sera nécessaire parmi les membres de la délégation la plus nombreuse, le sort désigne les membres qui ne prendront pas part au vote.

Dans le grand duché de Bade, lorsque la majorité de la première Chambre n'est pas d'accord avec celle de la seconde, alors on réunit les voix affirmatives et les voix négatives des deux Chambres et la majorité des voix, ainsi réunies, forme la résolution des Etats.

ment pour apaiser les dissentiments parlementaires, sans avoir recours à la dissolution et nous avons exposé les effets de ce mode d'arbitrage national quand il existe deux Chambres. Il est encore un autre moyen d'atteindre au but désiré. On l'a proposé en France et il fonctionne déjà dans d'autres nations : c'est de remplacer le mandat de la plupart des Chambres actuelles par un mandat plus long, mais comportant le renouvellement partiel; de décider, par exemple, que les députés seront élus pour six ans, mais qu'ils seront renouvelables par tiers tous les deux ans, ou par moitié tous les trois ans. A ce système sont attachés deux avantages : D'abord les projets ou propositions de loi qui, sous l'empire des règlements actuels deviennent forcément caducs (1), s'ils n'ont pas été votés pendant la législature au cours de laquelle ils ont été déposés, ne seront plus frappés de caducité. En second lieu, et c'est là le point capital du système, le renouvellement partiel laisse une porte ouverte à la suppression du droit de dissolution et peut-être aussi de celui d'ajournement; avec son application, l'opinion publique est assez fréquemment consultée pour qu'il y ait lieu d'abandonner les moyens extraordinaires ou périlleux, et l'accomplissement de la loi donne d'une façon normale, ce qu'on attend souvent de mesures violentes ou imprévues dans leurs résultats.

On a, il est vrai, reproché aux partisans du renouvellement partiel (2) de porter en même temps atteinte à la souveraineté du suffrage universel, car presque tous ils demandent d'augmenter la durée du mandat législatif. Or, voici la réponse qui a été formulée. Loin de restreindre la volonté du peuple on l'étend au contraire puisqu'on le con-

(1) Voir le rapport de M. Folliet sur les propositions de MM. de Martimprey, Dupuy, Colfavru et Mérillon (20 octobre 1888 et 9 mars 1889). M. Folliet constate qu'en trois législatures, 152 projets de loi et 658 propositions de loi sont restés en souffrance.

(2) Les discussions sur le renouvellement partiel sont des plus intéressantes. A la Convention ce principe était universellement admis. On peut encore lire à ce sujet les propositions de Girod-Pouzol, de Genissieux, de Daunou, de Cambacérès, etc. Il fut inséré dans la Constitution de l'an III, adopté par celle de l'an VIII, la charte de 1814 et même par les lois électorales de 1817 et de 1820. Ce n'est qu'à partir de 1824 que la septennalité fut établie malgré l'article 37 de la charte et en dépit des protestations énergiques de Royer-Collard, du général Foy, et de Lanjuinais. Depuis cette époque, le système du renouvellement partiel n'a jamais été pratiqué dans notre pays. Mais on songe aujourd'hui à le rétablir.

sulte à des intervalles plus rapprochés et cela sans secousse. Autant il est regrettable d'énerver le suffrage populaire par des élections municipales ou départementales réitérées, qui éloignent à la fin l'électeur du lieu de vote, autant il est salutaire pour le gouvernement de s'éclairer le plus fréquemment possible grâce à un mode de consultation pacifique et répété. Ce mode de consultation, c'est l'appel aux électeurs, lors des renouvellements partiels [1]. Il assure, en même temps que l'esprit de suite si nécessaire aux œuvres législatives, la stabilité gouvernementale.

Les considérations qui précèdent ont, comme bien on le pense, amené à penser que les États parlementaires pourraient adopter des statuts fondamentaux plus complets, plus étudiés, ou même tout différents de ceux actuellement en vigueur et par exemple on a formulé les propositions suivantes que nous coordonnons :

Garder la responsabilité ministérielle dans toute son étendue; laisser la nomination des ministres au chef de l'État, lui conserver vis-à-vis des Chambres les droits d'ajournement, de convocation extraordinaire [2] et de seconde délibération, tout en lui maintenant ou en lui enlevant le droit de dissolution; augmenter notablement les attributions législatives du Conseil d'État, mais seulement dans un sens consultatif; faire procéder les deux Chambres d'une origine, le plus possible, identique, bien que par un mode de scrutin différent; transformer l'institution trop temporaire du Congrès en institution permanente; établir les deux Chambres à l'état de sections bien distinctes de ce corps, tout en le maintenant un dans sa dualité, porter à six ans la durée du mandat de la Chambre des députés, mais en y introduisant tous les deux ou trois ans, un renouvellement partiel qu'on ferait coïncider avec celui du Sénat lui-même renouvelé à des époques identiques afin de faire pénétrer les mêmes aspirations dans les deux Chambres; réunir en sessions périodiques le Congrès

(1) Le système du renouvellement partiel, électif ou non, est actuellement appliqué, en France, au Sénat, aux conseils généraux et d'arrondissements, aux commissions administratives des hospices et des bureaux de bienfaisance, aux tribunaux de commerce, etc.

(2) Dans tous les États monarchiques, sans exception, le gouvernement a le droit de convocation extraordinaire. Dans la plupart de ces pays aussi et même en Angleterre, les chambres ne peuvent légalement s'assembler que sur l'ordre et la convocation du souverain.

pour y faire discuter et résoudre par un vote les questions sur lesquelles serait né un désaccord, soit entre les Chambres, soit entre les ministres et les Chambres. Donner aux ministères une durée préfixe égale à celle de l'espace compris entre chaque renouvellement partiel, cette durée ne pouvant être abrégée que par un vote solennel de la Chambre; enfin instituer des commissions permanentes dans les Chambres. Tel pourrait être le plan rapidement esquissé d'une Constitution idéale mais non indiscutable où serait maintenue la coexistence de deux Chambres. Il est bien entendu qu'avec une Chambre unique, ou une Chambre haute qui n'aurait pas les attributions de l'autre, ainsi qu'il en a été question dans un projet déposé [1] en 1888 sur la tribune française, il n'y aurait plus lieu de se préoccuper de la réunion du Congrès ou de l'origine commune des Chambres. La question changerait absolument de face. Il serait certainement nécessaire, comme dans le système précédent, de laisser au chef de l'État, si on lui retirait le droit de dissolution, les droits d'ajournement, de nouvelle délibération et de convocation extraordinaire, mais il faudrait, en outre, accorder au Conseil d'État des pouvoirs notablement plus étendus. Un grand nombre de propositions dues à l'initiative parlementaire, sauf celles ayant un caractère d'urgence, seraient sans doute au préalable adressées à sa section de législation qui, sans donner un avis qui liât en quoi que ce fût l'Assemblée ou les auteurs des projets, aurait pour mission d'étudier si rien de contradictoire ne s'est glissé dans les propositions déposées, si elles ont toutes un caractère législatif indiscutable; si les textes invoqués sont visés exactement, s'il n'y en a pas d'omis et non des moins importants. Ce ne serait pas encore assez, il deviendrait aussi nécessaire de fortifier le pouvoir judiciaire qui procéderait alors à un examen minutieux des lois votées, pour décider si elles ne renferment rien de contraire à la Constitution. De cette façon, l'Assemblée unique serait prémunie contre sa propre omnipotence par les tempéraments divers qu'on y apporterait. Le Conseil d'État veillerait à la coordination des textes, pendant que la Cour de cassation serait investie d'une mission d'interprétation constitutionnelle. La Chambre elle-même ne devrait pas hésiter, en outre, à compléter cet ensemble

(1) Projet de révision constitutionnelle déposé par M. Floquet, alors président du Conseil des ministres.

de garanties, en décidant qu'aucune loi ne serait définitive qu'autant qu'elle aurait été précédée de trois[1] lectures au lieu de deux, les cas d'urgence bien entendu réservés.

Toute la dernière partie de ce système est d'ailleurs, si nous ne nous trompons, celle qu'exposa autrefois M. Louis Blanc. Il est bon de faire remarquer que les éléments qui le composent sont empruntés aux traditions de puissance les plus distinctes par leur forme de gouvernement : d'abord, à [illegible] les trois délibérations; puis aux gouvernements autoritaires le rôle du Conseil d'État; aux États-Unis, enfin, le mode d'interprétation constitutionnelle. A l'appui de ce système, on invoque aussi certaines réminiscences de l'antiquité et du régime conventionnel, ainsi que le souvenir de son application dans la Grèce moderne pendant la première moitié de ce siècle.

Spécialement, on affirme que les plus grandes Assemblées françaises n'étaient ni des Chambres hautes ni des Chambres basses, mais qu'elles participaient de la puissance et du caractère des deux; en un mot, qu'elles étaient uniques et souveraines. Cette affirmation est insuffisante, elle a besoin d'être complétée. Les Assemblées uniques, en France, n'ont été, en effet, pour la plupart, que des Assemblées constituantes. Celles de 1789, de 1792, de 1848 et de 1871 avaient, on s'en souvient, ce caractère. Quant aux deux autres Chambres uniques : les Législatives de 1791 et de 1849, leur durée a été trop courte pour qu'on puisse les juger sur leurs actes et tirer de leurs œuvres une conclusion quelconque pour ou contre l'existence de deux Chambres ou d'une seule.

Les Constituantes peuvent parfaitement, au reste, être ou non doublées d'une autre Chambre. Cela dépend de la somme de pouvoirs qu'on leur a conférés. Dans un système, on déclare que les Constituantes ne doivent pas être en même temps des législatives. Dans un autre système, on proclame que les Constituantes sont des Assemblées essentiellement provisoires dont le pouvoir ne doit pas être partagé et d'où l'esprit de tradition, loin d'être entretenu, doit au contraire être impitoyablement écarté; qu'en un mot, elles doivent avoir en même temps la plénitude du pouvoir législatif. Si

(1) En Angleterre, les bills publics ou privés sont soumis à trois lectures, en Danemark, le vote de toute loi est précédé de trois délibérations, de même en Grèce; au demeurant, dans aucun État, il n'y a jamais moins de deux lectures, jamais plus de trois.

l'on admet ces derniers motifs, on est nécessairement amené à combattre comme inutile, pour ne pas dire dangereuse, l'existence d'une Chambre haute pendant la période d'élaboration constitutionnelle. En serrant de plus près l'argumentation, et en se plaçant surtout au point de vue historique on parvient même à démontrer que l'Assemblée constituante de 1789 ne pouvait comporter la coexistence d'une Chambre haute. En voici sommairement les motifs.

Si l'on se reporte, en effet, aux discussions qui s'engagèrent au sein de la Constituante sur la question de savoir si l'on décréterait la création d'une Chambre haute, on constate que les esprits les plus éminents de l'Assemblée se partagèrent en deux camps. Les uns, comme Mounier, Bergasse, Clermont-Tonnerre et Lally-Tollendal, soutenaient avec Necker le principe d'une première Chambre, en affirmant que ce contre-poids était indispensable à une Chambre populaire. Ils invoquaient principalement l'autorité de la Constitution anglaise pour étayer leur opinion. Les autres, comme Siéyès, Mirabeau, Duport, Lameth et Barnave se refusaient à admettre la possibilité d'une Chambre haute; ils s'appuyaient surtout sur le syllogisme de l'un d'eux : Siéyès, qui soutenait et poussait jusqu'au rigorisme le raisonnement suivant : la loi n'est que l'expression de la volonté nationale; or, la volonté nationale est une; si donc il existe deux Chambres, ou bien elles représenteront la même volonté et l'une d'elle est inutile, ou bien l'une d'elle représentera autre chose que la volonté nationale, et elle sera dangereuse.

L'autorité qui s'attachait au nom des défenseurs de ce dernier système fit échouer l'application du principe de la double représentation. D'ailleurs l'opinion publique et les circonstances ne se prêtaient guère à cette innovation. D'abord, les éléments propres à composer une Chambre haute faisaient absolument défaut, les nobles avaient, pour la plupart, gagné le chemin de la frontière et leur esprit était avant tout hostile aux réformes profondes qui devaient nécessairement s'accomplir. Quant à la fraction de la noblesse qui avait eu le patriotisme de rester en France, elle se tenait à l'écart. On avait vu d'ailleurs certains de ses membres s'associer aux conspirations et entretenir des intrigues contre l'Assemblée constituante. Le clergé, plus libéral peut-être dans ses couches inférieures, entrevoyait lui aussi, avec crainte, les événements qui allaient se dérouler. Puis le clergé, pas plus que la noblesse, n'avait

l'ampleur de vues, l'instruction, l'esprit pratique, l'indépendance de liens et de situation, qui lui eussent permis d'éclairer les débats d'une haute Assemblée et d'en élever le niveau à la hauteur de ceux de la Chambre populaire. Ce qu'il aurait fallu pour fonder une première Chambre, ç'auraient été des hommes de loi et des hommes d'État, rompus au maniement des affaires publiques; or, cette catégorie de citoyens était déjà absorbée par la Constituante. Tout ce qu'il y avait d'éloquence, d'intelligence et d'activité dans le pays se trouvait réuni au sein du Tiers-État, mais cet ordre était peu préparé par ses origines, par le mandat impératif qu'il avait reçu de mettre fin aux abus, par les cahiers de ses commettants qui exigeaient de lui un acte fondamental et rénovateur, cet ordre, disons-nous, était peu préparé à former l'élément de modération et d'équilibre d'une Chambre haute. Composer une Assemblée de cette nature avec les illustrations du troisième ordre, ç'eût été se proposer de créer une Assemblée sans but différent de la première et partant sans utilité. Quelques conflits, et voilà tous les résultats qu'on aurait pu recueillir de l'institution nouvelle. Et puis, le Tiers-État, nouveau venu à la vie politique, avait le sentiment très net et peut-être même exagéré de sa souveraineté. Il voulait être tout comme l'avait dit Siéyès dans son syllogisme le plus fameux, il voulait que la Constituante, à la différence de la plupart des États-Généraux qui s'étaient succédé de 1302 à 1355 (1) et de 1355 à 1614 (2), eût une volonté effective, et que cette volonté prévalût contre tous les obstacles, anéantissant ainsi toutes les prérogatives, même les prérogatives royales. Cette disposition d'esprit, on en conviendra, n'était guère propre à la constitution d'une Chambre haute, elle était manifestement défavorable au fonctionnement d'un corps dont le contrôle pouvait porter ombrage à la souveraineté populaire. Et si le Tiers-État ne pouvait ni ne voulait avoir pour lui-même accès dans une Chambre haute, il entendait aussi en interdire l'entrée aux deux premiers ordres. Ce n'était pas, en effet, au moment où l'on venait de supprimer les classes privilégiées qu'il fallait songer à les rétablir sous une autre espèce, en les retranchant d'une façon inexpugnable dans une sorte de bastille législative d'où ils

(1) Henri Hervieu, *op. cit.*, passim.
(2) Georges Picot, *op. cit.*, passim.

auraient pu, avec toutes les apparences de la légalité, faire échouer les projets votés par la Constituante.

On a dit et on a répété, de toutes parts, que le rejet de la proposition de ceux qu'on appelait les partisans de la Constitution anglaise avait été la cause première des désordres, des excès et des tourmentes qui assaillirent la nation sous le régime conventionnel; rien n'est moins exact que cette assertion. Les Gouvernements qui ont régi la France ont toujours pu compter sur le concours dévoué et souvent éclairé des Chambres hautes et jamais ce concours ne les a empêché de sombrer et de disparaître. Le Conseil des Anciens n'a pas empêché le 18 brumaire; le Sénat conservateur de l'Empire, n'a pas empêché le retour des Bourbons; la Chambre des Pairs n'a empêché ni la chute de cette dynastie, ni celle de la branche royale qui lui avait succédé. Le Sénat de 1852 n'a pu prévaloir contre les événements de 1870.

CHAPITRE VII.

DES DIFFÉRENTS MODES DE CONTRÔLE SUR LES ACTES DES MINISTRES.

§ I.

CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES CHAMBRES SUR LES MINISTRES.

INTERPELLATIONS, QUESTIONS; BILLS D'INDEMNITÉ; TRAITÉS DIPLOMATIQUES; COMMUNICATIONS; ENQUÊTES, PÉTITIONS, ETC.

Dans les monarchies constitutionnelles on appelle *adresse* l'acte par lequel les corps politiques du pays adressent au chef de l'État l'expression de leurs désirs, soit spontanément, soit surtout en réponse aux discours et aux communications qu'il leur fait parvenir. Les Chambres françaises sous la Restauration et la Monarchie de juillet n'usaient du droit d'adresse, que pour répondre aux discours de la Couronne ou à l'occasion de faits et d'événements considérables. Spécialement quand elles répondaient aux discours du Trône, elles nommaient dans leur sein des commissions chargées de la préparation du projet d'adresse. Ces commissions entendaient, si elles le jugeaient convenable, les ministres et s'appliquaient à répondre à toutes les parties du discours royal, en manifestant au sujet de chacune d'elles une opinion nettement for-

mulée. Alors seulement intervenait une conclusion provisoire car, tantôt l'ensemble de ce discours était approuvé d'une manière générale, tantôt au contraire, il était discrètement improuvé, tantôt enfin on demandait que les mesures et les tendances de la politique qui y étaient exposées fussent étendues ou restreintes dans un sens ou dans un autre. Une fois le projet d'adresse terminé, il était débattu au grand jour de la tribune [1]. Toutes les questions intérieures ou extérieures auxquelles il touchait étaient abordées, puis tour à tour discutées, critiquées à des points de vue divers par les orateurs les plus éminents du pays.

C'est ainsi que sous Louis XVIII, Charles X et Louis Philippe, les Chambres firent du droit d'adresse leur instrument d'action le plus puissant sur les Cabinets responsables. A l'aide de ce droit, elles exercèrent efficacement, en l'étendant et en l'affermissant, le contrôle de principe qui leur appartenait sur les actes des ministres. Annuellement, elles discutaient le programme du gouvernement et de l'issue des débats dépendaient l'existence ou la chute du ministère. Ce système évitait, d'ailleurs, les crises fréquentes et répétées. La chute d'un ministère sur une question isolée pendant le cours d'une session était, en effet, chose des plus rares, et chaque session n'était que la période d'application du programme discuté et accepté au commencement de l'année. Un ministère avait donc toujours, après la discussion de l'adresse, si elle lui avait été favorable, un sort assuré, à l'abri d'embarras et de complications sérieuses à l'intérieur, jusqu'à l'adresse suivante.

M. Vivien, l'auteur estimé des ouvrages de droit administratif que tout le monde connait, caractérisait ainsi qu'il suit, dans un rapport fait par lui au mois d'août 1838, la discussion de l'adresse : « La discussion de l'adresse, disait-il, doit tendre à donner aux opinions le moyen de se dessiner et à l'opposition une occasion d'appeler la Chambre à se prononcer entre elle et le Cabinet. Cette épreuve est utile; elle avertit les diverses fractions de leurs forces respectives; si le Cabinet triomphe, son existence est consolidée et fort de la majorité qui lui a donné un appui, il peut se livrer, avec sécurité, à la direction des affaires du pays. L'opposition, de

(1) V. *Opinions et discours* de Casimir Périer. Edition Lesieur. Exposé de la conduite du gouvernement à l'occasion de la discussion du projet d'adresse (9 et 12 août 1831).

son côté, après avoir fait l'essai de ses forces, avertie de son infériorité si elle a succombé, ne se hâte pas de renouveler le combat. Si le Cabinet est renversé, le jeu normal du gouvernement représentatif appelle à le remplacer ceux qui ont provoqué sa chute. Quelle que soit l'issue enfin, la discussion et le vote de l'adresse assurent la puissance de la majorité et consacrent aussi, au début de chaque session, le principe fondamental du gouvernement parlementaire. »

Parmi les adresses fameuses, on n'a pas oublié les adresses de 1830 et de 1839. L'adresse dite des 221 (1) en particulier est encore présente à la mémoire de tous et on sait quels effets et quel retentissement elle eut dans le pays tout entier.

La Constitution de 1852 supprima le droit d'adresse. Les corps politiques ne purent dès lors faire d'acte vraiment libre que pendant le cours de la discussion du budget en discutant ou en refusant au gouvernement les crédits qu'il lui demandait. Ce système qui n'avait plus rien de parlementaire, fut remplacé en 1860 par un retour à l'ancien, et le droit d'adresse restitué aux Chambres subsista jusqu'en 1867, époque où celles-ci reconquirent enfin le droit d'interpellation. Mais quel que fût le régime appliqué, la discussion du budget n'en continua pas moins à fournir aux Chambres, et cela surtout pendant toute la durée de l'Empire, l'occasion de faire connaître leurs désirs, leurs craintes ou leurs appréhensions, nous ne parlons pas, bien entendu, de leurs encouragements et de leurs louanges, car elles avaient l'année entière pour les manifester; grâce à elles, les vieux parlementaires et les nouveaux, ceux qui avaient survécu au naufrage de la Monarchie constitutionnelle et de la République, et ceux qui, sans avoir joué un rôle actif, espéraient voir bientôt le prochain rétablissement de l'une ou l'autre de ces formes de gouvernement, sentaient se ranimer leur courage et leur éloquence. Avec un peu d'art et d'habileté, ils parvenaient à introduire des interpellations détournées, des questions embarrassantes pour le gouvernement, et enhardie par ses succès d'opinion et de tribune, l'opposition faisait bientôt passer par cette porte tous les sujets de mécontentement qu'elle avait accumulés

(1) On n'a pas oublié non plus cette phrase fameuse « La charte ..... fait du concours permanent des vues politiques de votre gouvernement avec les vœux de votre peuple, la condition indispensable de la marche régulière des affaires publiques. Sire, notre loyauté, notre dévouement nous condamnent à vous dire que ce concours n'existe pas. »

contre le régime existant. Et une fois soulevés, il fallait bien les débattre, les traiter, y apporter au moins un semblant de solution. C'est ainsi que, sous prétexte de combattre les crédits demandés par le gouvernement, on trouvait toujours matière à critiquer ses actes et qu'on le plaçait dans une situation des plus délicates et des plus redoutables.

Parfois celui-ci se refusait à répondre, mais on finissait toujours par l'y contraindre, car il ne pouvait rester, au regard des puissances étrangères et de la France tout entière, sous le coup d'attaques multipliées, acharnées, dirigées par des adversaires au langage précis, incisif, mordant, quoique toujours parlementaire, orateurs illustres qui, à ce moment, s'appelaient Jules Favre, Jules Simon, Thiers, Berryer ou Gambetta. Les occasions les plus détournées, les discussions de lois d'intérêt local ou de pétitions et jusqu'à la lecture des procès-verbaux, tout se transformait en moyens de contrôle. C'est qu'aussi, on est bien forcé d'en convenir, le droit d'interpellation n'avait jamais été implicitement consacré par les Constitutions françaises. Un décret du 21 juin 1791 établissait bien, à la vérité, que les ministres devaient toujours être prêts à donner à l'Assemblée les renseignements nécessaires, mais il ne précisait rien et n'allait pas au delà. Quant au règlement de la Législative, il s'exprimait ainsi : « lorsque les ministres seront dans l'Assemblée, aucun autre membre que le président ne pourra leur faire, en aucun cas, d'interpellation directe, mais les éclaircissements désirés par les différents membres seront proposés au président qui consultera d'abord l'Assemblée pour savoir si elle veut que le ministre réponde. »

Jusqu'en 1830, le droit d'interpellation reposa sur des bases incertaines. Et ce fut un député, M. Manguin qui le premier parmi les membres des Chambres, déposa une demande d'interpellation en règle. Cette innovation provoqua un étonnement extrême. M. Mauguin n'en maintint pas moins avec énergie ce principe que les Chambres ont toujours le droit d'interpeller le Cabinet. Son insistance fut couronnée de succès et, depuis ce jour jusqu'à l'avènement de l'Empire et cela sans qu'aucune réglementation intervint, de nombreuses interpellations se produisirent avec l'autorisation des Chambres. Toutefois, il convient de le reconnaître, les premières furent presque toujours dépourvues de sanction; c'est ainsi que de 1830 à 1848, trois interpellations seule-

ment : celle de M. Mauguin sur les affaires de Pologne et de Belgique en 1831, celle de M. Thiers sur les congrégations religieuses en 1835 et celle de M. Odilon Barrot (1) sur la vente et l'achat des charges de finances en 1848, eurent des suites sérieuses à la suite d'adoption d'ordres du jour motivés.

Les lois constitutionnelles de 1875 n'ont pas réglementé le droit d'interpellation quoiqu'il existe, néanmoins dans toute sa plénitude. Rossi, traçant avec l'admirable netteté de langage qui le distingue et aussi avec l'autorité qui s'attache encore à ses écrits après s'être attachée à ses paroles, le rôle du pouvoir législatif dans le fonctionnement de l'œuvre exécutive dit excellemment : « L'action des Assemblées délibérantes sur la marche des affaires publiques, n'est pas seulement l'action directe et immédiate qu'elles exercent en faisant les lois et en votant le budget, il y a l'action indirecte qui est bien autrement efficace.

« Que de choses que le pouvoir ne fait pas et n'imagine même pas, parce qu'il y a une discussion publique, parce qu'il y a un droit d'interpellation! Ainsi, il est vrai, en principe, que les Chambres n'administrent pas, mais elles exercent un contrôle sur toute les branches de l'administration : on sait que le Parlement est là; et cette action est bien autrement tutélaire pour la prospérité et la liberté du pays, que les quelques lois qu'on fait et le budget qu'on vote (2). »

Le droit d'interpellation ainsi compris est donc le plus nécessaire comme le plus légitime des droits dans un gouvernement franchement parlementaire, puisqu'il repose sur ce principe essentiel que le pays a toujours le droit d'être renseigné et tenu au courant de ses propres affaires. Ce droit, comme le dit encore judicieusement Rossi, est la première comme la plus immédiate application du droit de contrôle que possèdent les Chambres. C'est par elle, et par elle seule que les députés, les sénateurs, en un mot, les représentants du pays, peuvent demander et obtenir des éclaircissements sur la politique intérieure ou extérieure du gouvernement, en appelant soit le chef du Cabinet à répondre au nom du Cabinet tout entier sur une question d'intérêt général, soit un ministre plus particulièrement compétent ou intéressé sur une question de nature spéciale. Le Cabinet, de son côté, sera souvent fort

(1) Poudra et Pierre, *Traité pratique de droit parlementaire*, p. 786.
(2) Rossi, t. IV, p. 151.

heureux de se faire interpeller pour avoir l'occasion d'expliquer sa conduite et de faire connaître son sentiment. Mais parfois aussi, la bonne direction des affaires, principalement celles des affaires extérieures, nécessitera de la part du gouvernement le refus d'accepter une interpellation. Il ne devra, au reste, recourir à ce dernier procédé que si les discussions urgentes doivent être poursuivies toutes affaires cessantes, que si des questions ridicules ou grossièrement insidieuses lui sont adressées, que dans les cas graves ou délicats enfin qui commandent la discrétion. On ne saurait donc admettre, qu'un ministère, par pur caprice ou par simple obstination, refusât de s'expliquer devant les représentants du pays. En 1815, on avait à la vérité un moyen commode de fuir les responsabilités : le gouvernement envoyait aux Chambres des ministres d'État sans portefeuille qui déclinaient toutes les interpellations en répondant qu'elles n'étaient pas de leur ressort. Cette situation devait finir par devenir intolérable. C'est pourquoi, MM. Jay et Manuel s'adressant un jour à MM. Regnault de Saint-Jean d'Angély et Boulay (de la Meurthe), s'écrièrent poussés à bout : « Dans un pays voisin, les ministres siègent dans la Chambre des communes et répondent à toutes les interpellations. Pourquoi en serait-il autrement en France? Quant aux ministres d'État qui viennent lire en présence de la Chambre des messages et des rapports qu'ils n'ont ni rédigés, ni signés, il serait bon de savoir s'ils sont responsables et si l'Empereur les a autorisés à donner tous les renseignements qu'on peut leur demander. » MM. Jay et Manuel continuaient en se plaignant que les rapports dont la lecture avait été faite au Parlement eussent été adressés à l'Empereur et non à la Chambre. MM. Regnault de Saint-Jean d'Angély et Boulay (de la Meurthe) très embarrassés répliquèrent que les ministres responsables viendraient eux-mêmes, en costume, répondre aux demandes de la Chambre, si elle le désirait. La Chambre très mécontente n'adopta pas l'ordre du jour présenté par les ministres d'État et renvoya la question à l'examen d'une commission spéciale.

Comme on le voit, la Chambre de l'Acte additionnel supportait déjà impatiemment les refus d'explications opposés par des ministres sans portefeuille. Le refus d'un Cabinet parlementaire de répondre à des questions portant sur la politique intérieure est, au reste, complètement inadmissible, à moins

qu'il n'allègue des raisons d'une gravité exceptionnelle qu'il est même préférable de ne pas supposer. La responsabilité ministérielle exige impérieusement que les ministres interpellés répondent sans équivoque et sans ambiguité. Un ministre [1] est assis à son banc pour faire face à toutes les interpellations qui peuvent se produire et on ne saurait lui reconnaître le droit de s'y soustraire dès qu'elles ont été décidées par la Chambre. A ce propos, et le président Grévy n'établissait peut-être pas une jurisprudence suffisamment ferme, quand, en 1871, il formulait ainsi qu'il suit les droits du Cabinet en matière d'interpellation : « Vous avez entendu M. le chef du Pouvoir exécutif vous déclarer qu'on ne pouvait pas maintenant accepter ces interpellations. Les droits des représentants de l'Assemblée et du Gouvernement sont parfaitement déterminés. Chaque représentant a le droit de demander à faire des interpellations : l'Assemblée, après avoir entendu un membre du Gouvernement, a le droit d'en fixer le jour, et, quant au Gouvernement, il répond ou ne répond pas, selon qu'il croit devoir, dans sa conscience, le faire ou ne pas le faire [2]. »

Il n'est possible, ni en théorie, ni en pratique, de se rallier à l'opinion de M. Grévy, car ce serait proclamer en même temps qu'un ministre, au jour fixé pour l'interpellation, est fondé à prendre la parole, en vertu du droit qu'il possède d'être toujours entendu, et à demander que l'on prononce la question préalable avant l'ouverture de la discussion. Or cela est inadmissible. Tout au plus est-il possible de concevoir qu'un ministère embarrassé pour répondre, oppose comme prétextes, allègue comme échappatoire, l'intérêt général du pays, des raisons d'ordre supérieur et finalement parvienne à fuir le débat qu'on lui offre. Et encore ce stratagème ne réussit-il que rarement au gré de ses auteurs, les Chambres ne se prêtant jamais avec facilité à une politique d'atermoiement. Puis, tel expédient dilatoire qui aura été accueilli un jour, ne le sera pas le lendemain, de telle sorte que tout Cabinet désireux de vivre fera bien de ne pas le renouveler une

(1) V. aussi Casimir Périer, édition Lesieur, discours du 27 janvier 1829 sur l'usage des interpellations.

(2) En Allemagne et en Prusse, le chancelier et les ministres répondent aux interpellations quand il leur convient. Sinon ils se dispensent d'assister à la séance où l'abandonnent, n'attachant aucune importance au vote d'un ordre du jour quelconque.

[illegible] de nouveau. Aussi [illegible] Chambre s'étudient à ajourner le débat d'une interpellation. Quant aux Chambres, elles [illegible] limite ; elles ne peuvent le ajourner indéfiniment et doivent même fixer le [illegible] celles qui ont trait à la politique intérieure. C'est ainsi que M. Grévy, président de l'Assemblée nationale, le [illegible] le [illegible] en principe avant même le vote du règlement actuel des Chambres. Un membre de l'Assemblée avait demandé le renvoi d'une interpellation à six mois, M. Grévy lui répondit : « Aux termes du règlement, c'est sur l'indication donnée par le ministre que l'Assemblée fixe le jour de l'interpellation... Le président ne peut sans manquer à son devoir consentir à mettre aux voix une fixation qui serait l'expression manifeste d'une confiscation du droit d'interpellation..... Le droit d'interpellation appartient à chacun de vous, vous n'en avez point de plus personnel, de plus précieux, de plus sacré. L'Assemblée elle-même ne peut l'enlever à aucun de vous, et ce que l'Assemblée ne peut faire directement, elle ne doit vouloir ni pouvoir le faire indirectement. J'ai eu l'honneur d'être deux fois membre de commissions de règlement, et il a toujours été entendu et expressément déclaré par ces commissions, que le droit de l'Assemblée de fixer le jour de l'interpellation ne pourrait jamais dégénérer en moyen d'éluder et de détourner le droit d'interpellation lui-même. » Après avoir suffisamment établi les droits des chambres en matière d'interpellation et en avoir loué l'usage, il faut maintenant en blâmer l'abus. C'est qu'en effet, vouloir l'exercice de ce droit dans toute sa plénitude, c'est vouloir simplement que les ministères ne puissent se soustraire à l'action parlementaire, il faut donc blâmer sans réserves, les quelques individualités, généralement les mêmes, qui, pour satisfaire leurs ambitions et leurs visées personnelles, troublent les travaux des assemblées et entravent les discussions profitables au pays par le dépôt intempestif d'interpellations singulières quant à leur forme ou coupables quant à leurs effets. Certaines législatures ont vu se produire presque quotidiennement des interpellations dictées par un détestable esprit d'obstruction et de désordre et celles-ci n'ont réussi qu'à jeter l'émoi ou le découragement dans la nation en créant des courants factices d'opinion. Il convient de réprimer toujours promptement de pareilles tenta-

tives, la tribune ne doit pas être le théâtre de scandales qui s'affichent. Déjà, à plusieurs reprises et dans plusieurs États, on a voulu forcer le parlementarisme à se supprimer lui-même, en se laissant déconsidérer par une licence sans frein. Que le parlementarisme se défende ou alors qu'il abdique dans un suprême aveu d'impuissance. Les Chambres sont souveraines. Qu'elles réforment partout leur règlement à l'endroit des perturbateurs d'habitude. Ce point de discipline incidemment soulevé, continuons l'examen du droit d'interpellation considéré intrinsèquement.

Le droit d'interpellation, consistant à adresser au sujet d'une affaire déterminée une question directe aux membres du Cabinet pour les inviter à donner aux Chambres des explications motivées [1], il en résulte nécessairement que, dans les pays où il existe, les ministres ont, non seulement droit d'entrée dans les Chambres, mais que leur présence peut toujours être requise par les Chambres, ainsi que le disent en toutes lettres la constitution grecque, la constitution prussienne [2] et les textes italiens. Par suite, il ne peut y avoir de discussions d'interpellations dans les Chambres de l'Union américaine. Écartés constitutionnellement, de l'enceinte du Congrès, les agents du président n'ont à soutenir aucun assaut parlementaire, aucune responsabilité à couvrir. La Constituante de 1789 n'admettait pas non plus les ministres dans son enceinte. Cette assemblée croyait assurer son indépendance en fermant ses portes à tous autres qu'à ses membres. Elle décréta même le 17 novembre 1789, qu'aucun constituant ne pourrait devenir ministre pendant la session. Cette résolution fut adoptée malgré l'opinion contraire de Mirabeau, qui avait proposé d'admettre les ministres dans l'Assemblée au moins avec voix consultative. La personnalité même du grand tribun ne fut pas étrangère à ce rejet car on l'accusait d'aspirer au ministère. On crut donc ou l'on feignit de croire qu'il parlait surtout dans son intérêt propre et l'on proclama qu'il était uniquement poussé par ses désirs et ses projets ambitieux. D'autres motifs contribuèrent encore à faire repousser la proposition de Mirabeau. Nous les ferons connaître plus loin; pour le moment nous nous contenterons de citer les paroles mémorables que dans un élan superbe il

(1) Rossi, 87e leçon, tome IV, p. 149.
(2) Reynaert, Philémon, *ut suprà.*

[illegible] deux chambres [illegible]

[illegible] les Communes [illegible] ministre [illegible]

[illegible] le moyen [illegible]

[illegible] relation avec [illegible] contrôle [illegible] ministère [illegible] 1852 [illegible] économie d'un système [illegible] parlementaire [illegible]

[illegible]

[illegible] deux Chambres.

de la Constitution de l'an VIII, fut attaquée dans ses principes les plus essentiels, par tous les écrivains libéraux, et c'est ainsi qu'à la fin de l'Empire, comme nous l'avons dit précédemment, les Chambres reconquirent successivement les droits d'interpellation, d'initiative et d'amendement. Toutefois bien que l'admission des ministres dans le Parlement et leur responsabilité eussent été proclamées, le droit d'interpellation resta encore soumis à des restrictions qui en entravèrent fréquemment l'exercice, surtout dans une Chambre composée en majeure partie de candidats tout dévoués au Gouvernement. Chaque demande d'interpellation, après avoir été déposée par son auteur, était soumise à l'examen des bureaux, et elle ne pouvait être soutenue à la tribune que quand la majorité des bureaux s'étaient prononcés favorablement. Cette pratique ne fut modifiée qu'en 1870.

En Angleterre, le droit de question (1) a toujours appartenu aux membres des deux Chambres. Il coexiste avec le droit d'adresse qui leur appartient également.

Dès que l'ouverture annuelle du Parlement a été effectuée, soit par le souverain en personne, soit par commission, c'est-à-dire quand la reine ou le lord-chancelier a lu le discours de la Couronne, chacune des Chambres y répond par une adresse. Voici d'ailleurs, en substance, comment les choses se passent (2). La proposition d'adresse faite par un membre est appuyée par un autre; puis une fois agréée, un Comité est chargé de préparer, dans chaque Chambre, le projet d'adresse. Ce projet est lu deux fois, discuté, finalement adopté, avec ou sans amendements. Les deux adresses sont ensuite présentées à la reine par les deux Chambres, quand l'ouverture de la session a été faite par le souverain en personne, par des députations quand la session a été ouverte par commission ou lorsque la reine est absente. A la vérité et le plus souvent, la rédaction de l'adresse n'est guère que la paraphrase du discours du Trône comme elle le fut souvent en France et cette particularité n'a pas échappé aux atteintes satiriques des lettres de Junius. On y relève même cette attaque un peu vive contre les adresses à la Couronne. « J'ai toujours pour ma part considéré les adresses du Parlement

(1) Maurel Dupeyré, *Des usages du Parlement anglais*. — Hatsell, *Precedents of proceedings in the house of Commons*. — Thomas Erskine-May, *A treatise on the law, privileges, proceedings and usage for Parliament*.

(2) *Extrait de la trente-huitième lettre*, 3 avril 1770.

comme une forme à la mode, mais vide de sens; des usurpateurs, des tyrans et des sots ont été successivement gratifiés des mêmes protestations de fidélité et d'amour. » Il y a bien un fond de justesse dans cette critique pleine de fine causticité, de raillerie et d'amertume, mais on ne saurait s'y associer, car les adresses, loin de renfermer toujours des banalités oiseuses, ont souvent plus servi la cause populaire que bien des révolutions [1].

Objet d'une lutte entre le Cabinet, les orateurs qui le soutiennent, et les *leaders* de l'opposition, la discussion de l'adresse donne donc lieu à des débats tantôt courts et insignifiants, tantôt fort longs et du plus haut intérêt. On a vu voter des adresses en une seule séance, tandis que les débats de certaines autres se sont prolongés pendant des journées.

Les questions sont en Angleterre comme les interpellations en France, un moyen puissant d'influence sur les décisions d'un Cabinet. Un groupe nombreux de représentants décidé, en effet, à interpeller le Cabinet, réclamera la production de force pièces et force documents. Ils déclarera, par exemple, « que dans aucun autre pays, on ne permettrait de suivre une ligne politique telle que la suit le département[2] en question; que c'est de la politique surannée, qu'elle coûte beaucoup d'argent, beaucoup de sang, que l'Amérique agit tout autrement, que la Prusse fait le contraire. » Le *leader* de l'opposition, de son côté, s'exprimera à peu près ainsi : « Je m'adresse [3] au très honorable premier lord de la Trésorerie : il connaît les affaires. Sans doute, je ne partage pas ses vues politiques, mais il est à peu près maître absolu de ses déterminations et de sa conduite. Il a le pouvoir de faire tout ce qui lui plaît. Eh bien! je fais appel à son bon sens, je lui demande si l'on doit tolérer dans un service public des erreurs si gratuites et une incapacité si notoire? Peut-être, le très honorable ministre m'accordera-t-il son attention, quand, en m'appuyant sur les documents officiels de ce département, je montrerai, etc... »

Le premier ministre[4] répondra que « le Gouvernement de Sa Majesté, après avoir étudié sérieusement la question, dont

(1) En Belgique comme en Angleterre, les questions ne sont pas distinctes des interpellations. Elles peuvent ou non se terminer par des ordres du jour.

(2) Bagehot, *Constitution anglaise*, p. 262 et suiv.

(3) Bagehot, *ut suprà*.

(4) Montesquieu a également exprimé sous une forme un peu vive les sen-

souvent il n'a pas entendu parler, dit M. Bagehot, ne croit pas être à même d'affirmer que, dans une matière aussi compliquée, le département a su éviter toutes les erreurs. Qu'il n'accepte pas, néanmoins, toutes les critiques qu'on a faites et dont quelques-unes sont évidemment contradictoires. S'il est prouvé que..... il est toutefois certain que... Cependant en une affaire si complexe et avec laquelle on est si peu familiarisé d'ordinaire, le Gouvernement ne donnera pas son avis. Dans le cas où l'honorable membre voudrait soumettre la question à un comité de la Chambre, le Gouvernement y consentirait volontiers (1). » Cet exposé est, on l'a senti, un peu exagéré. Il convient d'en laisser le mérite comme la responsabilité à son auteur. Ce qui est absolument exact, c'est que parfois le ministre qui se sent personnellement attaqué, se fait défendre par un de ses amis politiques qui prend fait et cause pour son département, mais le procédé n'est pas toujours couronné de succès. Qu'un *leader* de l'opposition monte à la tribune et, en quelques phrases, il aura bien vite réduit à néant les arguments mal conçus, mal préparés, hâtivement développés du défenseur officieux du Cabinet. Cependant, il convient de remarquer que dans un grand nombre de cas, un ministre personnellement engagé, un ministère tout entier compromis, ont été sauvés par l'habileté et la défense qu'a présentée en leur lieu et place un représentant complaisant. Mais il faut alors que ce dernier soit ou un homme influent apprécié de ses collègues ou un chef de groupe et qu'il monte en quelque sorte officiellement à la tribune au nom de ce groupe même. Il arrive aussi, mais plus rarement, que la défense d'un Cabinet interpellé est prise par un orateur qui redoute d'être appelé au pouvoir au cas où le Cabinet viendrait à sombrer. En effet, si l'honneur de former un Cabinet est pour beaucoup d'hommes politiques une chose enviée et enviable, il n'en est pas moins vrai que dans un grand nombre de cas, le chef désigné du futur Cabinet ne se trouve pas suffisamment prêt, ne considère pas les événements comme suffisamment favorables, ses alliances comme suffisamment fortes, son autorité comme suffisamment établie

timents que lui inspirait l'attitude des ministres anglais de son époque : « Un ministre anglais, dit-il, ne songe qu'à triompher de son adversaire dans la Chambre basse, et pourvu qu'il en vienne à bout, il vendrait l'Angleterre et toutes les puissances du monde » (Montesquieu, *Notes sur l'Angleterre*).

(1) Bagehot, *ut suprà*.

[illegible] qu'il détient dans l'or- [illegible]

[illegible] seulement de [illegible] les Chambres posent une [illegible] un éclaircissement [illegible] les représentants [illegible] politique [illegible] prépondérant dans [illegible]

[illegible] c'est tous les jours que [illegible] membres du Cabinet. Il [illegible] ministre [illegible] par lui, soit sur un [illegible] s'est fait remettre [illegible] que les Membres du [illegible] même pour être [illegible] la Chambre des Com- [illegible] questions par un [illegible] les représentants [illegible] posée au ministre [illegible] non seulement [illegible] certains membres [illegible]

[illegible]

leur thèse les adversaires des droits d'interpellation et de questions, la curiosité du Parlement anglais, disons-nous, ne connaît point de limites. Sir Robert Peel, désireux de savoir combien de questions lui avaient été posées dans une seule séance, en fit dresser la liste. Elles concernaient cinquante sujets différents. Certains membres questionnent par amour de la vérité, d'autres pour s'instruire, d'autres encore pour avoir leurs noms imprimés dans les feuilles publiques et montrer ainsi à leurs électeurs quel soin jaloux ils apportent dans l'accomplissement de leur mandat, d'autres enfin pour se mettre en lumière, se signaler et obtenir ainsi une part dans le gouvernement. Et le ministre est obligé de répondre à chacune de ces questions : ainsi le veulent les usages parlementaires de la Grande-Bretagne.

En France les questions n'ont pas l'étendue qui leur est attribuée en Angleterre. Les ministres ne répondent qu'aux questions qu'ils ont acceptées qu'on leur pose et dans beaucoup de cas ils ne les acceptent pas. Il y a, en effet, une différence considérable entre une question et une interpellation au point de vue des devoirs ministériels. Un membre du Cabinet, nous l'avons dit, ne doit pas se soustraire à une interpellation, mais il aurait grand tort d'entretenir les mêmes scrupules en ce qui touche les questions; une interpellation renferme presque toujours des propositions importantes; elle émane d'un groupe ou des représentants d'un groupe nombreux, quelquefois de la majorité de l'assemblée; le pays prévenu d'avance a souvent son attention fixée sur les interpellateurs et sur le gouvernement interpellé, parfois aussi, l'étranger attend anxieusement le dénouement de cet acte parlementaire; le sort du ministère y est bien souvent attaché, et les affaires, les transactions commerciales en sont parfois suspendues, mais une question n'acquiert jamais cette importance. Celui qui la pose est peut-être un fâcheux chez qui la prolixité déborde, un importun qui rentre dans l'une des catégories anglaises que nous énumérions précédemment. Le ministre a des occupations plus graves que celles de répondre à toutes les questions qu'il plaira à un représentant bavard de lui poser. Son temps est précieux et il ne lui appartient pas de le gaspiller en menus propos. Les Chambres françaises ont même jugé qu'il convenait d'élever des digues contre les intempérances oratoires de leurs membres et certains articles de leurs règlements décident qu'une question ne peut être

posée qu'au commencement ou à la fin des séances. On sait, en outre, que l'auteur d'une interpellation n'a pas le pouvoir d'interrompre l'ordre du jour, à moins que l'urgence n'ait été prononcée; à plus forte raison, un simple questionneur ne peut-il avoir ce privilège. Les précédents établissent aussi qu'une question ne peut être changée en interpellation au gré de son auteur. C'est à la Chambre seule que ce droit appartient, mais il faut alors des circonstances d'une importance réelle ou la nécessité de l'intervention d'un tiers dans la discussion, car il est dit expressément, que seul, l'auteur d'une question a le droit de répondre à un ministre et encore doit-il le faire sommairement. Un autre motif peut d'ailleurs engager la Chambre devant laquelle la question est posée, à la transformer en interpellation; le désir de la terminer par un ordre du jour motivé. On sait, en effet, qu'une simple question ne peut avoir cette issue qui est exclusivement réservée aux interpellations. On ne connaît que deux exemples de manquement [1] à cette règle étroite de droit parlementaire et ils se sont produits au Corps législatif dans les séances des 10 janvier et 5 février 1870.

Il faut espérer qu'ils resteront isolés, car aucun ministère ne serait assuré d'un instant de calme et de répit, s'il lui fallait subir à propos de la moindre question posée par un député qui n'en a pas même calculé les conséquences, les chances diverses des ordres du jour.

Voyons maintenant comment et d'après quelles procédures sont réglées en France les interpellations et les questions.

Dans les Chambres françaises [2], le président accorde toujours la parole au membre qui désire poser une question à un ministre, si, comme nous l'avons vu, celui-ci y consent. Mais l'auteur de la question ne peut parler plus de deux fois et les autres membres n'ont pas le droit d'intervenir. Pour les interpellations proprement dites, les formalités sont plus compliquées. Le membre de la Chambre qui veut interpeller un ministre, en remet la demande écrite au président. Cette demande fait connaître sommairement l'objet de l'interpellation. Puis la Chambre ou le Sénat, après avoir entendu l'un

(1) Poudra et Pierre, *Traité pratique de droit parlementaire*, passim.

(2) Règlements du Sénat et de la Chambre des députés (*Journal officiel*, 19 juillet 1876). Le règlement du Sénat dit : « Si le ministre y consent. » Le règlement de la Chambre dit simplement : « Avis est donné de ces questions au ministre compétent » (art. 48).

des membres du Cabinet, fixe sans débats sur le fond et par assis et levé, le jour où l'interpellation aura lieu. Le ministre peut en accepter la discussion immédiate. Mais comme aussi, par un détour habile, par une manœuvre bien conduite, les minisres pourraient « *enterrer* » une interpellation en l'ajournant à une date indéfinie, ce qui serait un moyen commode d'éluder les questions embarrassantes et de se soustraire à toute responsabilité, les Chambres ont décidé que les interpellations sur la politique intérieure ne pourraient être renvoyées au delà d'un mois. Quant aux interpellations sur la politique extérieure, elles peuvent, en raison de leur caractère souvent délicat, être renvoyées à une date indéterminée. Ce sont alors des interpellations *sine die*.

Aucun ordre du jour motivé sur les interpellations ne peut être présenté s'il n'est rédigé par écrit et déposé sur le bureau du président qui en donne lecture. L'ordre du jour, pur et simple, s'il est réclamé, a toujours la priorité. En cas de rejet de cet ordre du jour, le renvoi aux bureaux est de droit s'il est demandé par le Gouvernement; ce renvoi, peut être aussi prononcé par les Chambres sur la proposition d'un de leurs membres. Il est d'ailleurs, fort rarement réclamé, Dans l'un et l'autre cas, une commission est nommée, et sur son rapport les Chambres statuent sommairement comme en matière d'urgence. La résolution de la commission est d'abord mise aux voix, et si elle est adoptée, l'interpellation est close ; si, au contraire, elle est rejetée, il est statué sur les ordres du jour motivés dans l'ordre où ils ont été discutés, à moins qu'une question de priorité n'ait été résolue en faveur de l'un d'eux.

Il arrive fréquemment qu'une demande d'interpellation est retirée par son auteur, soit parce qu'il en constate lui-même l'inopportunité, soit par d'autres motifs. Dans cette situation, d'autres membres des Chambres peuvent la reprendre pour leur propre compte et la soutenir en leur nom personnel. Généralement, pour donner plus de force à une interpellation et montrer ainsi qu'elle est l'expression d'un groupe nombreux, son auteur, qui en est généralement le premier signataire, réunit autour de son nom les signatures de plusieurs de ses collègues. On peut souvent juger de l'importance d'une interpellation par les noms qui en accompagnent le dépôt. On peut même à l'aide de ce moyen en préjuger l'issue. Il est certain que, dans une grande assem-

[illegible] de groupes [illegible]
[illegible] solidaire [illegible]
[illegible] de succès. [illegible]
[illegible] dirigée ne peuvent [illegible]
[illegible] avec [illegible]
[illegible] individualité [illegible]
[illegible] faible [illegible]
[illegible] être rassurés [illegible]
[illegible] la discussion de [illegible]
[illegible] groupes politiques. [illegible]
[illegible] nominale. Ainsi [illegible]
[illegible] époques [illegible] existé [illegible]
[illegible] absence momentanée [illegible]
[illegible] de question d'affaires [illegible]
[illegible] importance [illegible]
[illegible] aucun moment [illegible]
[illegible] avant-gardes en Allemagne
[illegible] partout [illegible]
[illegible] En France même [illegible]
[illegible] revenons aux [illegible]

[illegible] adressées [illegible]
[illegible] en effet [illegible]
[illegible] affaires publiques [illegible]
[illegible]
[illegible] des renseignements
[illegible] droit [illegible]
[illegible] les discussions
[illegible]
[illegible]

[illegible]

mentaires, le procédé employé en France, pour terminer la discussion d'une interpellation c'est le vote d'un ordre du jour. L'ordre du jour est une proposition présentée par un ou plusieurs membres des Chambres et qui contient soit l'approbation soit l'improbation des actes du Cabinet. On distingue plusieurs sortes d'ordres du jour. Il y a les ordres du jour purs et simples qui écartant la question, objet de la discussion, proposent implicitement à la Chambre de se livrer, sans se laisser distraire, aux travaux dont elle a à s'occuper. Il y a, d'autre part, les ordres du jour motivés et on en distingue même de deux sortes : les ordres du jour de confiance, les ordres du jour de défiance. Par suite du vote des premiers, le ministère fort du concours des Chambres reste en place, car il est certain de l'appui de la majorité. Dans le second cas, au contraire, les règles du parlementarisme lui font un devoir d'abandonner immédiatement le pouvoir et de ne le conserver que pour l'expédition des affaires jusqu'au moment où le chef de l'État aura choisi un nouveau Cabinet. On peut même, en serrant le sujet de plus près, distinguer une quatrième espèce d'ordre du jour : c'est celui qui, sans atteindre le Cabinet par une manifestation d'hostilité et sans le frapper par l'expression d'un blâme, ne lui est cependant pas favorable, car il réserve toute sa faveur, toute sa confiance pour un futur Cabinet [1]. Ce genre d'ordre du jour a pour but de permettre au chef du Gouvernement à venir prendre, s'il lui plaît, un ou plusieurs collaborateurs dans le précédent Cabinet, ce qu'il ne pourrait faire théoriquement, si un ordre du jour de défiance était voté. Nous disons théoriquement car il est constamment dérogé à cette règle, dans la pratique.

Pour qu'un ordre du jour triomphe, il faut naturellement qu'il réunisse la majorité [2] des suffrages dans l'assemblée parlementaire où il a été déposé. Mais, il arrive souvent qu'un nombre considérable d'ordres du jour sont proposés avant que la majorité s'arrête à l'un d'eux. On peut citer des Chambres qui ont vu défiler devant elles jusqu'à vingt-cinq ordres du jour et plus [3] et qui, ne pouvant se résoudre à adopter

(1) Ordre du jour présenté par M. Gambetta, en novembre 1881, à la Chambre des députés.

(2) Nous n'abordons pas ici la question du *quorum*.

(3) *Journal officiel* de novembre 1881.

blée, quand les membres les plus [illegible] si [illegible] fants numériquement [illegible] de interpellation, elle a [illegible] où les ministres [illegible] malgré tout leur talent [illegible] au contraire elle n'[illegible] Entente ou d'un [illegible] ordres [illegible] qui se [illegible] pour [illegible] qu'ils [illegible] relation. Nous [illegible] ment d'une [illegible] existence [illegible] le plus sûr d[illegible] Chambres [illegible]

[illegible] confiance est présen[illegible] souvent [illegible] termes : « L'assemblée [illegible] ou approuvant... » [illegible] ou un mot équivalen[illegible] déjà d'un ordre moins [illegible]

[illegible] au contraire, comport[illegible] Ils sont tellement no[illegible] les ramener à un type u[illegible] des questions qui es[illegible]

[illegible] la défiance. A côte de l'ord[illegible] confiance au Cabinet : celui-là n[illegible] sa chute s'il est voté : il [illegible] d'attente, de résignation, de sou[illegible] atteindre à fond le Cabinet [illegible] constitue néanmoins un ens[illegible] compte. Parmi ces ordres du jo[illegible] : La Chambre donnant acte.... tel ministre ou tel Cabinet..... La Chambre persuadée que le min[illegible] les engagements..... La Chambre considéra[illegible]

[illegible] simple lui-même, malgré l'indi[illegible] qui le caractérise. [illegible] les ministères qui ne [illegible] majorité. Par[illegible] L'ordre du jour pur et sim[illegible] quand l[illegible] gravité suffisante p[illegible]

Chambre manifeste une décision formelle et porte sur es du ministère un jugement favorable ou défavorable. érité le Cabinet ou le ministre qui se contente de la alité de cet ordre du jour parvient quelquefois à éviter tres ordres du jour qui pourraient l'amener à se retirer, s, au demeurant, quand les débats ont pris un tour impor- t il n'a que lieu d'en être médiocrement fier et rassuré, car st souvent pour lui plus qu'un enseignement : un avertis- ment. C'est ainsi qu'avec la rigueur toujours croissante du ontrôle parlementaire, les Cabinets ministériels en sont ar- ivés à demander de moins en moins des votes de confiance et à accepter plus souvent ces ordres du jour intermédiaires, n'impliquant ni confiance, ni défiance proprement dites.

En général, quand à la suite de discussions ardentes, plusieurs ordres du jour sont en présence, parmi lesquels un ordre du jour de défiance ou d'hostilité sourde, les membres du Parlement qui font partie de la majorité ministérielle soumettent au ministère, avant de le présenter, l'ordre du jour de confiance ou de non défiance qu'ils ont rédigé; si le texte en est approuvé par le Cabinet, le président de la Chambre annonce que l'ordre du jour qu'il va mettre aux voix est accepté par le Gouvernement. Que si celui-ci ne se prononce pas, il y est provoqué de toutes parts et il lui faut se déclarer. Une fois avertis, les hésitants, les adversaires et aussi les amis du Cabinet voient sur-le-champ le parti qu'ils ont à prendre, car la question est nettement posée. Les ordres du jour adoptés par le Gouvernement ont, d'ailleurs, cet avantage d'indiquer au Cabinet de quelle majorité il peut disposer, mais ils présentent aussi cet inconvénient, c'est de rendre sa chute irrémédiable s'ils sont rejetés.

Les ordres du jour motivés (1) ne sont présentés qu'à la suite d'une interpellation : voilà la règle; mais il peut également arriver qu'au cours d'une discussion sur un projet de loi, le ministre subisse une véritable interpellation et qu'il y réponde par des déclarations qui l'engagent. Les précédents établissent que dans ce cas, un ordre du jour motivé peut également être proposé. C'est ainsi que le décida, en 1847, M. Sauzet, président de la Chambre, au cours de la discussion sur le

(1) En Angleterre, les motions jouent le plus grand rôle quant au maintien et à la chute des ministres. La motion de défiance Asquith votée le 11 août 1892, renversa le cabinet Salisbury par 350 voix contre 310 et donna 40 voix de majorité à M. Gladstone.

l'un d'eux, allaient être accusées d'impuissa
très influent, interprète du plus grand nom
gues, ne s'était chargé de déposer, soit en
soit au nom de ses amis, une proposition déc
de clore l'interpellation. On a même remar
représentants habiles à saisir les circonstance
taient fait une spécialité de rédiger des ordr
les porter à la tribune avec un succès qui s
ment, grâce à l'ascendant ou au tact qu'il
connaissance approfondie du tempérament d
en effet à ces moments décisifs le guide le plu
politique.

Quand un ordre du jour de confiance es
presque toujours rédigé en ces termes : «
Chambre ou le Sénat) confiante... ou appr
l'ordre du jour. » Le mot confiance ou un m
encore celui de satisfaction qui est déjà d'un
sont de règle dans la formule.

Les ordres du jour de défiance, au co
les apparences les plus différentes. Ils
breux qu'il serait impossible de les ra
forme, ils varient avec chacune des
l'objet.

Il y a en effet des degrés dans la dé
du jour qui retire toute confiance a
précis et qui entraîne forcément sa
l'ordre du jour de doute, d'attente,
çon, d'injonction, qui, sans attei
tel ministre de ce Cabinet, cons
gnement dont il doit tenir compt
les uns commencent ainsi : La C
Chambre convaincue que tel m
Chambre invitant..... La Cham
tère tiendra les engagements
que le ministère ne saurait.....

L'ordre du jour pur et sim
rence, l'équivoque ou la pr
cependant accepté fréquemm
sentent pas suffisamment
même ils le font réclame
est, au reste, la solution
faire engagée ne compu

budget du ministère de l'Intérieur. Le titulaire de ce portefeuille, M. Duchâtel, ayant répondu à des questions qui lui étaient posées sur plusieurs faits étrangers à la question budgétaire, M. de Morny déposa un ordre du jour motivé, rédigé en ces termes : « La Chambre, satisfaite des explications données par le Gouvernement, passe à l'ordre du jour. » Mis aux voix, il fut adopté. Ajoutons que lorsqu'une interpellation porte sur plusieurs objets, elle peut donner lieu à plusieurs votes si la division est réclamée. On procède alors par voie de scrutins séparés et le Cabinet peut tomber au cours de l'un d'eux.

Quelle est maintenant l'étendue des droits des ministres en matière de vote? ce point mérite d'être examiné. Les Constitutions parlementaires ont décidé en principe et avec juste raison, que tout ministre qui ne serait pas membre des Chambres ne pourrait y prendre part au vote, quelque intérêt qu'il eût à y participer. Et, en effet, l'admission de la règle opposée eût constitué une dérogation grave au droit constitutionnel, car on eût du même coup introduit dans la représentation nationale des éléments étrangers et porté atteinte à la séparation des pouvoirs. Si donc les ministres votent dans les Chambres, c'est comme députés et non comme ministres, c'est pour cette raison que les ministres uniquement militaires ne participent à aucune décision des parlements. Parmi les lois constitutionnelles qui ont posé expressément les principes rappelés plus haut on peut citer celles de la Suède, de la Belgique, de l'Autriche-Hongrie, de l'Angleterre, des Pays-Bas, de l'Italie, de l'Espagne, de la Grèce, de la Prusse, du Danemark, du Portugal et de l'Allemagne[1].

La Constitution portugaise a même été plus loin. Non-seulement elle décide que les ministres nommés en dehors des Chambres n'ont pas le droit de *prendre part aux votes*, mais elle n'accorde à ceux qui ne sont ni pairs ni députés que le droit de prendre *part aux discussions des projets du Gouvernement*. Dans toutes les autres questions, ils doivent demeurer muets.

(1) Dans la République argentine, à la différence de ce qui se passe aux États-Unis où les secrétaires du président n'ont pas entrée dans les Chambres, les ministres *assistent* aux débats du Congrès, y prennent part mais ne participent pas aux votes. Dans les Chambres qui ne sont réellement que la première et la seconde section d'un corps unique, les ministres votent dans les deux assemblées. Dans les Pays-Bas, les ministres ont voix consultative dans l'assemblée dont ils ne font pas partie.

Cette disposition a assurément pour but d'engager le souverain à choisir ses ministres parmi les membres des Chambres, mais dans la pratique, le Gouvernement n'est-il pas un peu trop désarmé. Car supposons qu'il prenne fantaisie à un orateur de déposer un projet insensé ou inconstitutionnel, d'émettre des idées subversives ou immorales, de ridiculiser le ministère et que, pour développer ces idées, il choisisse précisément le moment où le Cabinet n'est représenté à son banc que par ceux de ses membres qui n'appartiennent pas aux Chambres, quel sera le rôle de ces ministres? Écouter sans protester les attaques dirigées contre leurs collègues ou contre eux? C'est en vérité une posture humiliante. On ne peut que difficilement croire à l'excellence du système qui l'autorise.

L'article de la Constitution portugaise qui contient la disposition qui précède est à n'en pas douter le fruit d'une bonne pensée, mais dans l'application il a assurément donné naissance à plus d'un sérieux inconvénient. Nous préférons quelque estime justement méritée que nous inspire la Constitution portugaise si libérale et si ingénieuse dans tant de ses dispositions, le procédé suivi dans les autres États libres d'Europe, en France, en Angleterre ou en Belgique. Là un ministre, qu'il appartienne ou non aux Chambres, a toujours le droit d'y prendre la parole. Cette disposition complète le principe admis que s'il convient que rien ne vienne diminuer le contrôle des Chambres ou enchaîner la parole des orateurs, il faut que rien non plus ne vienne entraver la pensée du Cabinet. Quant au droit de vote des membres du Gouvernement, si on l'examine en lui-même, on y découvre des caractères spéciaux. En effet, les ministres, membres des Chambres, prennent bien comme tels part aux votes parlementaires, mais en vertu de la solidarité ministérielle, ils votent toujours ensemble sauf quand la question en délibération n'a pas de caractère politique ou qu'elle peut être rangée dans la catégorie des questions dites ouvertes. Alors les ministres séparés d'opinions, reconquièrent toute leur liberté d'action. Les uns votant pour, les autres contre la proposition en discussion [1]. Quelquefois, aussi, à la suite d'un concert préalable, tous s'abstiennent de prendre part au vote. Quand les ministres votent dans le même sens, un seul ministre, celui

(1) V. dans le *Journal officiel* de novembre et décembre 1892 les votes du ministère dans la question du régime des boissons.

qui est présent à son banc, a qualité suffisante pour voter pour tout le ministère. Il use alors du droit de vote par procuration qui appartient à chaque membre des Chambres.

Nous avons étudié le droit d'interpellation dans son étendue et ses conséquences. Ajoutons qu'il est actuellement en usage dans les États constitutionnels, même les moins libéraux, mais on le trouve alors entouré de précautions ou de formalités qui, en diminuant le nombre des interpellations elles-mêmes, en diminuent aussi notablement les résultats [1]. Il ne faudrait pas, par exemple, prendre au pied de la lettre les affirmations de certaines Constitutions dont quelques-unes presque rétrogrades poussent apparemment si loin les principes du gouvernement libre, qu'elles mentionnent l'obligation, pour les ministres, de répondre indistinctement aux questions et aux interrogations qui peuvent leur être adressées. Ainsi on lit dans une Charte déjà ancienne, la Charte bavaroise de 1818 : « Les Chambres, aussi bien que les comités, ont la faculté, dans les limites de leur sphère d'attributions, de demander aux ministres compétents, les explications et renseignements qu'ils considèrent comme nécessaires, et ces derniers doivent condescendre aux désirs exprimés. » Va-t-on au fond des choses, il ne reste plus rien de ces assertions constitutionnelles?

La loi autrichienne attribue explicitement au *Reichsrath* le droit d'interpeller les ministres sur toutes les affaires de leur compétence, de soumettre à son examen les actes du gouvernement, de nommer des commissions auxquelles les ministres doivent fournir les informations nécessaires, d'émettre leur avis sous forme d'adresses et de résolutions (Loi du 21 décembre 1867, art. 21).

En Italie les interpellations sont entourées des formalités les plus minutieuses et les plus compliquées bien qu'elles y jouissent d'une grande portée. La constitution danoise dit que tout membre du *Rigsdag* peut avec l'autorisation de la Chambre provoquer une discussion sur toutes les affaires publiques et demander à cet égard des explications aux ministres. La Suède, l'Espagne, le Portugal, la Grèce, reconnaissant le droit d'interpellation mais avec des degrés divers dans son étendue et ses conséquences.

Connaissant jusque dans ses applications le droit d'interpel-

(1) En Allemagne, en Prusse, dans presque tous les États allemands, etc.

lation, nous allons étendre notre examen à d'autres cas du contrôle parlementaire.

Il peut arriver que des événements, qui n'ont pu être prévus par les lois, surviennent tout à coup pendant que les Chambres ne siègent pas et obligent le Cabinet à prendre des mesures qui excèdent ses pouvoirs, sous peine d'interrompre le jeu normal des rouages de l'État. Dans cette occurrence, le Cabinet n'a pas à hésiter, il doit sur-le-champ prendre les dispositions que les faits lui commandent, assurer la régularité des services dans chaque département ministériel ; puis, dès que les Chambres sont réunies, s'empresser de mettre sa responsabilité à couvert en présentant aux Assemblées auxquelles il doit des comptes et des éclaircissements sur sa conduite, un projet de loi tendant à la ratification de ses actes. Cette loi est généralement votée par les Chambres, et le Cabinet est ainsi couvert par ce qu'on appelle un *bill d'indemnité*.

C'est ordinairement à propos de dépenses non spécifiées au budget et qu'il s'est vu dans la nécessité d'accomplir, que le ministère vient réclamer de la représentation nationale un *bill d'indemnité*. C'est ce que fit, par exemple, en 1866, le gouvernement prussien alors qu'il demanda décharge aux Chambres, des dépenses faites de 1862 à 1866, sans budget régulièrement établi, mais en s'engageant à soumettre à la Chambre en temps utile le budget de 1867[1]. Le gouvernement français a, en particulier, usé de ce moyen quand des opérations militaires inattendues, quand des levées de troupes destinées, par exemple, à la répression d'une insurrection, ont nécessité, de sa part, des dépenses relativement considérables et l'ont obligé de dépasser les crédits qui lui étaient ouverts. Les précédents, à cet égard, sont nombreux dans les annales parlementaires de notre pays. Dans ces dernières années, le Cabinet a demandé, à plusieurs reprises, au Parlement de ratifier des dépenses faites par lui pendant la séparation des Chambres[2]. Mais nulle part, ce procédé n'a reçu plus d'extension qu'en Angleterre. Le *bill d'indemnité* est d'ailleurs, comme son nom l'indique, d'origine essentiellement anglaise.

Les Chambres ont un autre puissant moyen de contrôle sur

(1) *Les budgets en Prusse, de 1862 à 1866*, E. Plon, éditeur.

(2) *Annales de la Chambre des députés*, passim. M. Block, *Dict. de la politique*.

le ministère, dans le droit qu'elles possèdent de demander des communications. Les communications sont, d'ailleurs, de plusieurs sortes, elles peuvent même être faites spontanément par le Gouvernement et, dans la pratique, il en est fréquemment ainsi. Mais avant d'en étudier l'emploi et d'en faire connaître les avantages et les inconvénients, il convient d'en préciser les caractères. On a souvent confondu les communications avec les messages. Les différences qui les séparent sont cependant bien sensibles. Un message émane directement du chef de l'État et s'il est obligatoirement signé par *un ministre*, il l'est aussi toujours par celui qui l'a conçu; *une* communication, au contraire, n'est signée que par le président du Conseil, le plus souvent même, elle est verbale; *un* message est l'œuvre du chef de l'État et s'il n'engage pas sa responsabilité, ce qui est constitutionnellement impossible, il engage son honneur et sa pensée; les communications sont l'œuvre du ministère seul; les Chambres donnent acte des messages pour bien montrer que la parole du chef de l'État est engagée; elles ne donnent pas acte des communications. Et tandis que les messages ne peuvent faire l'objet d'aucune discussion, elles discutent, si elles le jugent convenable, les communications du Cabinet et peuvent, à leur sujet, poser des questions, développer des interpellations et faire suivre ces dernières de votes favorables ou défavorables.

La plupart du temps, les communications [1] faites par le Cabinet se produisent en séance publique, mais comme le Gouvernement est toujours maître de régler et d'étendre ses communications, il peut demander qu'une commission spéciale soit nommée à l'effet de les recevoir. Ajoutons que les communications de tout ordre sont produites simultanément aux deux Chambres. Il n'existe guère d'exceptions à cette règle. On cite cependant cet exemple, que le Cabinet Molé donna communication à la Chambre des députés d'une dépêche dont il avait eu soin de cacher l'existence à la Chambre des pairs. M. Guizot, alors dans l'opposition, s'empara de ce fait et n'eut pas de peine à démontrer ce qu'il y avait d'inconstitutionnel et d'irrégulier dans le procédé du Gouvernement. Le Cabinet s'excusa, mais son mode de défense mal

(1) Rapprocher ces communications gouvernementales publiques des communications de dossiers aux Chambres et aux Commissions signalées ci-dessus. V. aussi les discours prononcés par MM. Thiers et Guizot le 12 janvier 1839 en réponse à celui de M. Molé, alors président du Conseil.

présenté, mal échafaudé, ne recueillit que des marques peu nombreuses d'approbation au sein de la Chambre. Son système était condamnable et il fut condamné. Assurément le ministère n'était pas tenu de communiquer au Parlement les pièces diplomatiques dont il avait donné connaissance, il suffisait qu'il en donnât connaissance à la commission, car cela est d'obligation étroite et un ministère ne saurait théoriquement s'y soustraire. Mais, du moment qu'il agissait publiquement, il devait se mettre au moins au-dessus de tout soupçon de partialité en communiquant également aux deux Chambres les pièces qu'il avait à sa disposition.

En dehors des communications imprévues que les faits nécessitent, les ministres sont tenus de fournir aux Chambres tous les documents de nature à faciliter le contrôle qu'elles doivent exercer sur le Gouvernement. Ces documents sont distribués avec régularité et périodiquement; il ne faut pas les confondre avec les pièces que les Chambres sont en droit de réclamer pour éclairer leur conviction à tout moment des débats.

Les documents les plus importants communiqués par les membres du Cabinet aux Chambres françaises sont les pièces comptables qui forment comme autant de preuves de leur gestion financière pendant l'exercice qui vient de s'écouler et de l'emploi qu'ils ont fait des fonds mis à leur disposition en leur qualité d'ordonnateurs. Outre ces pièces qui portent mention des crédits, des emprunts, des impôts et ressources de toute nature, que les Chambres ont votés et que le ministère a été chargé de rendre exécutoires, des documents spéciaux sont produits par le ministre de l'Intérieur, ils relatent les impositions et les emprunts qui grèvent les communes et les départements, ainsi que les motifs qui en ont rendu la création indispensable, la loi ou le décret qui les a autorisés. D'autres documents concernant certains droits ou surtaxes d'octroi, la situation financière des communes et des départements, la situation financière de la Caisse des chemins vicinaux et leur état d'avancement sont encore communiqués aux Chambres. Le ministre de la Guerre, de son côté, rend compte de l'exécution de la loi sur le recrutement, il fournit des états relatifs aux pensions militaires et à leur liquidation, aux bourses dans les écoles spéciales; le ministre de la Justice envoie un résumé des opérations du Conseil de l'ordre de la Légion d'honneur et de la situation de l'ordre, des documents statistiques sur l'administration de la justice; le ministre des Fi-

[illegible] affectés à [illegible] de nature [illegible] comptes [illegible] ses projets [illegible] publié le [illegible] des [illegible] ordres [illegible] renseignements [illegible] sous les [illegible] les [illegible] essité [illegible] des [illegible] renseignements sur les écoles [illegible] Agriculture [illegible] Présidents [illegible] Commerce [illegible] partie [illegible] Angleterre, le parlement [illegible] très nombreux [illegible] les douanes [illegible] par une adresse [illegible] peut [illegible] aux Colonies, à l'Armée, à [illegible]

[illegible] les ministres ne peuvent se [illegible] documents analogues à [illegible] indication sommaire pour [illegible] bons nombreuses les y con- [illegible] ont, de leur côté, [illegible]

[illegible] membres nom- [illegible] Sénat, la Cham- [illegible] comptes, est [illegible] finance des [illegible] de la [illegible] Le procès- [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

Ajoutons que chaque ministre français fournit en plus l'état de tous les marchés de 50,000 francs au minimum qu'il a passés pendant l'année; il y joint aussi un état de la comptabilité-matière.

Les fonds destinés à l'encouragement des lettres et des arts sont aussi l'objet d'une communication et des pièces annexes nombreuses sont jointes à la loi annuelle des finances.

On comprend qu'avec ces éléments d'information, il est difficile à une Chambre d'accuser un ministre de lui céler la vérité puisqu'elle a en main toutes les pièces qu'il possède lui-même.

Cependant il y a quelques années la commission du budget se jugeant insuffisamment édifiée poussait ses investigations plus loin, elle déléguait tous les ans deux de ses membres pour opérer sur les lieux, le contrôle du matériel de guerre.

Actuellement, désireuses de suivre de près les opérations de certaines grandes administrations, les Chambres délèguent quelques-uns de leurs membres pour les surveiller. C'est ainsi qu'elles ont des membres de droit, élus par elles dans la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations qui demeure placée, aux termes des lois de 1816 et de 1862, sous la garantie de l'autorité législative.

Elles ont aussi un membre élu dans la commission du contrôle et de la circulation monétaires. Quant aux commissions ou conseils permanents, ressortissant à chaque ministère, le gouvernement, par un scrupule dont on ne saurait trop louer la délicatesse, puisqu'il procède de la déférence due à la représentation du pays, fait entrer dans leur composition à côté des conseillers d'État et des hommes spéciaux, des membres des deux Chambres. Suivant en cela l'exemple de l'Angleterre, il va au-devant du droit d'examen parlementaire. En appelant les membres des Chambres à siéger dans les conseils en les associant plus étroitement à l'exercice du pouvoir exécutif, il montre qu'il n'a rien à redouter de leurs investigations et qu'il recherche leur avis. Allant même plus loin, il appelle journellement des membres des Chambres à faire partie des commissions extraparlementaires sans caractère permanent.

Les ministres, nous l'avons suffisamment démontré, tombent donc tous sous le contrôle des Chambres, mais il en est un, comme on le sait, qui y échappe le plus souvent en raison des nécessités et des difficultés propres à son département, c'est celui des Affaires étrangères. Evidemment, il appartient

bien aux Chambres de maintenir ou de renverser du pouvoir les ministres auxquels le chef de l'État a confié la direction de la politique extérieure, mais cette tâche est toujours de nature délicate dans son accomplissement, car une assemblée ne peut au demeurant entrer dans tous les détails de cette administration complexe et ses aptitudes pas plus que sa situation propre ne lui permettent guère de suivre une diplomatie savante ou non jusque dans ses détours et ses arcanes, de pénétrer dans les secrets ou les détails de négociations souvent compliquées. Pour tout autre service ministériel, la nation veut être exactement informée des faits qui s'y produisent; pour les affaires extérieures, elle s'accommode de l'obscurité relative dans laquelle on la tient et cela provient de deux causes; d'abord, et chose curieuse, elle attache souvent une importance moindre aux affaires étrangères qu'aux actes de la politique intérieure qui la touchent immédiatement; d'un autre côté, elle comprend clairement qu'on ne peut lui divulguer tous les détails d'une négociation et qu'il y aurait de sérieux inconvénients à lui faire connaître d'une façon minutieuse, les difficultés, les mécomptes, les incidents inattendus dont sont semés les sentiers de la diplomatie même la plus pacifique. Cox (1) trouve ce système déplorable et le qualifie de pernicieux, il en nie même la nécessité et prétend qu'il n'est destiné qu'à couvrir l'impuissance des diplomates. Singulier raisonnement en vérité! Est-il donc possible de concevoir ce ministre des Affaires étrangères qui serait contraint de tenir au jour le jour la Chambre au courant de ses relations et de ses négociations! Quand toute la besogne préliminaire est terminée et dès qu'on peut agir en pleine lumière, rien de plus légitime que la Chambre ratifie ou repousse les traités conclus. C'est aussi son droit incontesté et incontestable de prendre connaissance du *livre jaune* en France, du *blue-book* en Angleterre, du *livre rouge* en Autriche, du *livre vert* en Italie et rien n'est plus parlementaire; mais combien aussi elle doit se garder d'entraver en quoi que ce soit la marche des affaires diplomatiques en appelant le ministre à donner des explications constantes et au grand jour sur des opérations qui, par essence, sont de nature secrète et dont les nations étrangères avec qui l'on contracte verraient elles-mêmes la divulgation avec défaveur. La consécration d'un

(1) Cox, *La communauté britannique*, p. 499.

tel système n'aurait d'autres résultats que de compromettre les alliances les plus sûres et faire échouer les stipulations internationales les plus nécessaires.

C'est pour le même motif que les interpellations sur la politique extérieure peuvent être ajournées indéfiniment; on a craint, en effet, qu'en obligeant les ministres à répondre dans un délai préfix et trop rapproché, on n'altérât les relations du pays avec les puissances étrangères et que l'on compromît le succès d'une négociation engagée. Faut-il voir là, comme certains le prétendent, une abdication des droits de la nation? Nullement, car il est impossible qu'il en soit différemment.

Au reste, à toutes les époques et aussi loin que l'on remonte dans notre histoire nationale, on trouve la preuve répétée de la part très large que la nation a voulu avoir dans la ratification des traités négociés par le souverain(1). Si les Etats généraux donnèrent leur assentiment à un grand nombre de traités commerciaux ou politiques et au désastreux traité de Troyes lui-même, ils en cassèrent aussi plusieurs comme préjudiciables aux intérêts du pays.

Ils refusèrent de sanctionner l'abandon de la Guyenne que Jean le Bon avait consenti à donner à l'Angleterre. Ils refusèrent de s'associer au traité signé par Louis XI avec l'empereur Maximilien. Une simple assemblée des notables suffit même pour casser le traité de Madrid par lequel François Ier, prisonnier, avait cédé la Bourgogne à Charles-Quint. Le Parlement de Paris consulté décida en outre, que le roi ne pouvait exercer de semblables droits, et pour bien montrer que le concours des représentants de la nation était nécessaire à la perfection d'un acte diplomatique, une clause de l'article 5 du traité, stipula que les otages ne seraient rendus que lorsque le roi aurait fait ratifier les termes de cet instrument politique par les Etats généraux.

Ce n'est donc qu'à partir de l'époque où (2) les Etats généraux furent convoqués pour la dernière fois, c'est-à-dire en 1614, que le roi et ses ministres devinrent omnipotents pour la conclusion des traités. Parmi ceux qui furent ainsi conclus, on voit figurer avec un légitime orgueil le traité de Westphalie, le traité des Pyrénées et celui de Nimègue, mais on y

(1) H. Hervieu, G. Picot, Poudra et E. Pierre, *ut suprà*.
(2) Rapport de M. Casimir Périer, à l'Assemblée législative, 11 mars 1851.

... sanctionnerent
... sans avis préa-

... concours des États
... des de ... et
... sanne, le ... et

... fut ...
... de ... tous
... exercé à la ratification
... de l'an ...
... tions ...
... générales ... et
... archi...
... traités ...

... 6 et ... 1829.
... intérêt ...
... Chambres ...
... autrement ...
... soumettre ... laissait
... que la France avait sur
... la Chambre a tou-
... quand ...
... Le ministre, M. Por-
... des traités
... Tout le monde
... de faire des
... par ses ambassa-
... ses ministres. On
... elle
... peut le faire
... et nous som-
... et de critique
... n'exerce une
... du pays, sa
... être discutée au
... blâme ou
... En fait de

traités, comme en général pour toutes sortes de contrats, chacun doit connaître la capacité de celui avec qui il contracte; si c'est avec un roi absolu, on sait, sans aucun doute, que son consentement seul suffit; mais si c'est avec un roi dont le pouvoir est plus ou moins limité et circonscrit par les lois de son pays, on doit savoir d'avance qu'un consentement diplomatique ne suffit pas pour en garantir l'exécution et qu'il faudra, en outre, subir les conditions législatives exigées par la Constitution du pays. C'est ainsi que, lorsque Elisabeth prêta de l'argent à Henri IV, elle exigea l'intervention des États de Bretagne, non qu'elle se défiât de la loyauté de ce prince, mais parce qu'elle savait bien qu'il n'avait pas le droit de lever des deniers sans le consentement des États.

« Ainsi, sous notre Constitution actuelle, s'agit-il d'un concordat? Il ne pourra modifier le système intérieur de la France qu'autant qu'il sera reçu par une loi. S'agit-il de subsides? Il faudra les voter. S'agit-il d'une cession quelconque de territoire, d'une simple rectification de frontières ou d'un échange de terrains respectivement consenti? il faudra une loi pour autoriser l'échange ou l'aliénation, autrement... on commencerait par dépouiller la nation, par lui faire subir toutes les charges et les conséquences les plus désastreuses d'un traité, et on ne lui laisserait d'autre recours que la vaine allégation d'une responsabilité illusoire..... En même temps que notre gouvernement pactisait avec l'Espagne, l'Angleterre faisait aussi sa convention. Eh bien! en prorogeant le Parlement, le roi d'Angleterre a dit au sujet de cette convention : « J'ai chargé un ministre de la mettre sous vos yeux..... on vient de vous lire un bout de préambule, cela ne suffit pas; combien, en effet, n'y a-t-il pas de ces sortes de préambules qui sont démentis par le texte des stipulations surtout en diplomatie où la phraséologie la plus séduisante n'est souvent employée que pour couvrir le fond le plus vicieux. »

C'est en 1848 seulement que le pouvoir législatif reconquit ses droits légitimes; mais ce ne fut encore qu'un éclair de parlementarisme, le régime impérial ayant renoué la chaîne des traditions antérieures. C'était à la Constitution du 16 juillet 1875 que devait être réservé l'honneur de restituer au pays ses attributions plénières en matière diplomatique : « Le président de la République, y est-il dit, négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent.

Les traités[1] de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. » Les articles 52 du règlement de la Chambre des députés et 77 de celui du Sénat ajoutent : « Lorsque la Chambre ou le Sénat est saisi d'un projet de loi par lequel le Gouvernement lui demande l'approbation d'un traité conclu avec une puissance étrangère, il n'est pas voté sur les articles du traité et il ne peut être présenté d'amendement à son texte. »

On comprend facilement en effet, que les Chambres n'aient pas le droit d'amendement. N'ayant pas été appelées à négocier les termes du traité, elles ne doivent pas avoir la faculté d'en modifier le contexte. Leur attribuer le pouvoir d'amender c'eût été un empiètement injustifié sur les droits du pouvoir exécutif. C'eût été porter atteinte à l'intégrité d'un traité qui est un tout complet, dont chaque partie est intimement liée à l'autre, dont chaque article est la cause ou la conséquence des dispositions antérieures ou subséquentes.

Il ne faut pas non plus perdre de vue que les puissances étrangères avec qui on traite sont fondées à réclamer des engagements sérieux. Si on attribuait en France aux Assemblées législatives le pouvoir d'intervenir à leur guise dans les conventions diplomatiques, pas une seule des négociations menées à bonne fin par les plénipotentiaires français et étrangers ne serait conservée intacte. L'unique droit qu'on pouvait, qu'on devait accorder aux Chambres, on le leur a accordé, c'est celui de discussion des articles de tout projet de loi autorisant la ratification des traités. Si elles adoptent chacun de ces articles, le traité est adopté dans son ensemble. Si quelque article leur déplaît, elles ont alors une ressource : rejeter le projet de loi dans son entier ou en demander l'ajournement par

1. [illegible] générique, mais les expressions : accord, arrangement, [illegible] données à un instrument diplomatique n'al[illegible] le principe posé. Le nom change, le principe [illegible] de donner une appellation quelconque à un [illegible] contrôle des Parlements. V., pour toute cette [illegible] Journal officiel du 5 novembre 1890, discours de M. Ribot ; et [illegible] 1891, discours de M. Hanotaux. C'est aussi la doctrine [illegible] par le savant M. Jalabert.

exemple dans ces termes : « La Chambre, appelant de nouveau l'attention du Gouvernement sur telle ou telle clause du traité, surseoit à donner l'autorisation de ratifier. »

La Chambre a également le droit après avoir approuvé un traité, de décider que ce traité ne recevra d'exécution qu'après que le Gouvernement aura obtenu la modification de telles ou telles clauses.

On a sans doute remarqué dans les dispositions des lois constitutionnelles de 1875, relatives aux conventions diplomatiques une lacune singulière : il n'y est pas spécifié que les traités d'alliance doivent être soumis au vote des Chambres. Cependant, il est clair qu'il ne peut en être autrement; les traités d'alliance sont les plus importants de tous les traités et à moins de supposer que la loi du 16 juillet 1875 ait voulu laisser toute latitude au Gouvernement pour conclure à son gré des alliances, ce qui semble théoriquement contraire à toutes les règles parlementaires, on ne parvient pas à découvrir d'autre cause apparente à cette omission qu'un regrettable oubli.

On a soutenu [1], il est vrai, au sujet des traités d'alliance une théorie très ingénieuse mais que nous n'adoptons qu'avec quelques réserves. On a avancé que les traités d'alliance engageant presque toujours les *finances du pays*, sont forcément soumis à l'approbation des Chambres, puisque la loi constitutionnelle décide que les traités qui engagent les finances de l'Etat sont soumis au vote des deux Chambres. Nous objecterons qu'il eût alors été préférable que la Constitution se montrât explicite, car il y a des traités d'alliance qui ne présentent nullement ce caractère.

A notre sens, la véritable raison, celle qui a sans doute empêché que les traités d'alliance fussent, en tout état de cause, portés devant les Chambres, c'est leur caractère de conventions secrètes. A tout moment, en effet, on entend dire que telles et telles puissances et non des moindres ont conclu un traité d'alliance. On serait cependant fort en peine de le démontrer. Et pourquoi? parce qu'il est fort rare que les traités d'alliance se forment en grand apparat devant les Chambres assemblées, parce qu'il n'est besoin, pour leur perfection, d'aucune solennité, les plus sûrs étant les plus discrets. Mais que le Cabinet qui traite y prenne néanmoins bien garde. Dans les puissances absolument parlementaires comme la

(1) Poudra et Pierre, *op. cit.*

France, l'Angleterre, l'Italie et l'Espagne, [illegible] à la Chambre [illegible] dernier mot. On [illegible] demander des explications sérieuses sur l'ensemble ou le principe [illegible] qui s'oppose à la signature de tel ou tel instrument diplomatique qui renferme une alliance. En France, par exemple, on examinera non seulement [illegible] le [illegible] État, [illegible] et question de cession, d'échange ou d'adjonction de territoire, de concessions douanières, etc. Il est également vrai que dans certains cas, les représentants du pays laisseront toute latitude au Gouvernement pour agir au mieux des intérêts nationaux, même par voie d'alliances secrètes. Quoi qu'il en soit, [illegible] qui précède montre surabondamment qu'un traité secret ne peut avoir en France qu'un caractère purement défensif. Car un traité offensif entraîne actuellement une mobilisation de troupes, un engagement de finances du pays, l'armée par suite sous le contrôle des Chambres. D'un autre côté, tout traité secret impliquant un accroissement, une diminution ou une rétrocession du sol national doit aussi faire l'objet d'une loi. Il en résulte donc que ces différentes sortes d'actes ne peuvent demeurer de la seule compétence du Cabinet. En Russie, en Turquie, en Allemagne et même aux États-Unis, s'il en est différemment, c'est que la somme considérable de pouvoirs attribués en matière diplomatique à l'Exécutif, surtout dans les trois premiers États, est assez semblable à celle qui était dévolue au roi de France avant 1789.

C'est la Constitution de l'an III qui la première touche ces questions. Elle précise nettement les droits du Directoire en matière de traités secrets. « Le Directoire exécutif, y est-il dit, est autorisé à faire les stipulations préliminaires, telles que des armistices, des neutralisations; il peut arrêter aussi des conventions secrètes. Dans le cas où un traité renferme des articles secrets, les dispositions de ces articles ne peuvent être destructives des articles patents, ni contenir aucune aliénation du territoire de la République. » Les traités ne sont valables qu'après avoir été examinés et ratifiés par le Corps législatif; néanmoins, les conditions secrètes peuvent recevoir leur exécution dès l'instant même où elles sont arrêtées par le Directoire. »

Cette jurisprudence, quoiqu'elle ne soit plus spécifiée dans aucun texte, ne semble pas avoir varié.

Relativement aux traités de paix, bien que la loi constitution-

nelle de 1875 affecte un caractère formel dans ses termes, il est nécessaire d'établir une distinction. Il faut que la paix intervienne directement entre la France et un État étranger, que la France soit directement intéressée au traité conclu en suite d'une guerre à laquelle elle aura personnellement pris part, pour que cet acte soit porté devant le Parlement. Au cas contraire, c'est le Cabinet seul qui agira et prendra tout pouvoir comme toute responsabilité. C'est ce qui s'est passé lors de la conclusion du traité de Berlin, le 13 juillet 1878, après la guerre turco-russe. Ce traité, de tous points contraire aux intérêts de la Turquie dont il opéra le démembrement mais qui, prétend-on, assura l'équilibre européen, en réglementant l'état politique de la péninsule des Balkans, n'intéressait la France que d'une façon indirecte, quelque intérêt qu'elle eût à intervenir dans sa rédaction. La Roumélie orientale, la Bulgarie, la Roumanie s'élevaient comme autant de barrières entre la Russie, d'un côté et Constantinople, clef de la Méditerranée, d'autre part. La Bosnie et l'Herzégovine subissaient, en outre, l'influence étroite de l'Autriche, puissance introduite à l'état de facteur nouveau dans la question d'Orient. C'étaient là des faits d'une importance capitale, personne ne le niera, et la France devait contribuer à les régler, puisqu'ayant sa place marquée au milieu des grands Etats, et avait à faire entendre sa voix dans le concert européen à côté de celles de l'Allemagne, de la Russie, de l'Autriche-Hongrie, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et de la principale intéressée, la Turquie; mais les intérêts immédiats de la France n'étant pas en jeu et la guerre qui se terminait n'étant pas sienne, les Chambres ne furent pas convoquées pour donner leur approbation à l'instrument diplomatique qui avait été conclu. Sur la proposition du ministère, le Président de la République ratifia seul, pendant la prorogation du Parlement, le traité intervenu (1), parce que cet acte n'était pas un traité de paix au sens constitutionnel du mot.

Toutes les fois qu'on négocie ou qu'on renouvelle des traités de commerce, les Chambres sont saisies des questions qui se rattachent aux tarifs douaniers, qu'il s'agisse de les restreindre ou de les étendre, de les remplacer ou de les abolir. On sait alors à quelles discussions vives, trop vives même

(1) *Journal officiel* du 6 septembre 1878.

[illegible] libres-échangistes. [illegible] chez nous pendant ces [illegible] nouvelle et ont [illegible] d'un tarif général et d'un tarif minimum [illegible] commerce jusqu'ici en vigueur. [illegible] orateurs des deux camps [illegible] sans ménagement [illegible] En aurait-il inféré qu'ils ont aussi [illegible] loi constitutionnelle qui [illegible] les traités soumis à leur [illegible] ils ont simplement fait [illegible] leur appartient constitutionnellement [illegible] législatif les limites de [illegible]

[illegible] on applique chez nous, en [illegible] apparemment le plus conforme [illegible] qui est pratiqué en Angleterre, quoique [illegible] la diplomatie anglaise ait réussi [illegible] qui lui sont tracées. Alors se sont [illegible] au sein de la Chambre des communes [illegible] 19 mars 1861, M. Horsman [1] [illegible] des allures mystérieuses de la [illegible] que la plupart des affaires de [illegible] correspondance privée sans [illegible] connaissance. Le langage de [illegible] empreint d'exagération. [illegible] des négociations secrètes soient [illegible] consultées, surtout [illegible] aboutir, par exemple, au [illegible] en dehors de toute prévision [illegible] nous l'avons exposé, [illegible] inconvénients encore à divulguer [illegible] tous les secrets de la diplomatie courante. [illegible] ne saurait empêcher de se rallier à l'avis des membres du Parlement anglais, qui interpellèrent le Cabinet, en 18[illegible], pour lui demander en vertu de quel droit il avait [illegible] les affaires de Perse sans avoir au préalable averti la nation. En effet, des pourparlers avaient été entamés, la guerre avec la Perse déclarée, commencée, terminée, recontinuée

(1) Fischel, *Constitution anglaise*, liv. VII, chap. II; Bucher, *Das Parlamentarismus wie er ist*, p. 19.

sans que personne eût été prévenu. Evidemment, cette guerre n'avait pas une importance capitale, mais il n'en est pas moins vrai qu'elle engageait les hommes et l'argent du pays dans une certaine mesure ; le Parlement devait donc être saisi à un triple point de vue : au point de vue de la décision même de la campagne, au point de vue des opérations financières et diplomatiques et aussi en vertu de son droit de paix et de guerre. Or, quelle excuse apporta le Cabinet ainsi interrogé? Une seule, c'est qu'il avait agi conformément aux prérogatives de la Couronne. L'erreur était évidemment calculée, car les prérogatives de la Couronne étant purement honorifiques, le Cabinet devait demeurer seul responsable de ses actes dans une affaire de cette nature.

De l'Angleterre, passons aux autres Etats.

Dans l'empire austro-hongrois, l'examen et l'approbation des traités de commerce et des traités politiques qui entraînent des charges pour l'Empire ou quelqu'un des États qui le composent, ou des obligations pour de simples citoyens, ou une modification du territoire des royaumes et pays représentés au *Reichsrath*, sont réservés aux Chambres.

L'interprétation de ces dispositions constitutionnelles souleva en 1879 une discussion au *Reichsrath* quand il s'agît de ratifier le traité de Berlin du 13 juillet 1878. Le Gouvernement soutenait que les traités intéressant les droits politiques du monarque n'avaient pas besoin de la ratification des Chambres et que cette formalité n'était nécessaire que pour les traités intéressant la propriété ou la personne des citoyens. Le *Reichsrath* n'admit pas cette distinction et ratifia le traité « conformément aux lois constitutionnelles. »

Dans le royaume de Danemark, le roi contracte et rompt les alliances et les traités de commerce, cependant il lui faut le consentement du *Rigsdag*, pour toute cession de territoire et toute modification apportée au droit public.

Dans la monarchie grecque, le roi doit avoir l'assentiment de la Chambre unique pour conclure les traités de commerce ou ceux renfermant certaines concessions grevant les Grecs individuellement ou portant cession et échange de territoire.

En Belgique, le roi fait les traités de paix, d'alliance et de commerce. Il en donne connaissance aux Chambres quand la sûreté de l'État le permet. Les traités de commerce, ceux qui pourraient grever l'État ou lier individuellement le peuple belge, doivent obtenir l'assentiment des Chambres.

... de ...

... comme il est ratifié ...

... deux Chambres ...

... compose ...

... imposent ...

... approuvés par les États ...

... que le ... traités ...

... Chambre ... et tous autres ... portant ... intérêt et ... les com- ... qui entraînent une charge ... aliénation du territoire n'ont ... sentiment des Chambres sta- ...

... que le roi doit être nécessai- ... spéciale pour aliéner, céder ou ... quelconque du territoire espagnol. ... à ce territoire, admettre des ... ratifier les traités d'al- ... spéciaux de commerce et ceux ... en faveur d'une autre puissance et ... individuellement les Espagnols.

... constitutionnels suédois de 1840, 1876 ... bien le droit de conclure des ... les puissances étrangères mais il ... le ministre d'État ... membre du Conseil ... des Affaires ...

fait la paix et conclut les alliances et autres conventions. Cependant si les traités se rapportent à des matières commerciales, postales, douanières, routières, etc., le consentement du Conseil fédéral (*Bundesrath*) est nécessaire pour leur conclusion et l'approbation du *Reichstag* pour leur validité.

Dans toutes les Constitutions nettement parlementaires, il est édicté qu'en aucun cas les articles secrets d'un traité ne pourront déroger aux articles patents de ce même traité.

Nous avons passé en revue l'exercice et l'étendue du contrôle parlementaire en matière de traités dans les différents pays, mais nous avons intentionnellement réservé pour nous y attacher spécialement les États-Unis. En effet, on n'y suit aucunement les formes usitées en France, en Angleterre ou même au Mexique, et toute convention passée avec un pays étranger doit y être soumise à la ratification du Sénat et du Sénat seul. Le rôle du président ou de son secrétaire d'État des Affaires étrangères y est ainsi fort simplifié; il se borne à la rédaction ou à la préparation du projet destiné à être soumis à la haute assemblée qui peut le voter si elle l'entend, l'amender ou le rejeter si elle le préfère. Aussi, l'a-t-on vu, à plusieurs reprises usant de son droit, refuser son assentiment à des conventions auxquelles le président avait déjà donné un commencement d'exécution. Il en résulte que la puissance qui traite avec le secrétaire d'Etat des Etats-Unis ne peut entretenir aucune certitude relativement à l'issue des négociations engagées tant que le Sénat n'a pas discuté et adopté le traité qui doit constitutionnellement lui être soumis. Toute puissance contractante se trouve, en outre, à certains égards, placée dans une situation d'infériorité véritable à l'égard des Etats-Unis qui ne s'engagent à rien envers elle, mais envers lesquels elle est obligée de s'engager puisque les actes de ses ministres responsables la lient sous la seule réserve du vote en bloc par le Parlement. Aussi, pour atténuer les difficultés que pouvait leur créer cette disposition de la Constitution américaine, le président ou le secrétaire d'Etat usent-ils généralement du procédé suivant : avant d'engager des négociations diplomatiques avec une puissance, ils pressentent le Sénat et en particulier son Comité des Affaires étrangères dont les membres et le président, presque toujours sénateurs éminents, sont depuis de longues années rompus aux finesses de la diplomatie. Comme d'un autre côté,

ce Comité a la plus grande latitude, que son influence est grande sur l'assemblée dont il est le délégué, son avis constitue, pour le pouvoir exécutif, un gage sérieux sinon une garantie formelle des dispositions de la Chambre haute, et le président peut ainsi préjuger, à l'avance, l'accueil que réservera le Sénat à ses propositions internationales. Si ce système était introduit dans les États parlementaires, les attributions des Parlements en seraient notablement augmentées, surtout s'il y existait comme aux États-Unis un Comité permanent des Affaires étrangères. Ces comités existent déjà, il est vrai, dans quelques pays et particulièrement en Allemagne, mais dans ce dernier État, ils n'ont que fort peu d'autorité propre, puisque la Constitution allemande attribue au souverain et au chancelier des prérogatives excessives destructives de toute autre puissance.

Comme bien on le pense l'étendue donnée aux attributions du Sénat américain n'a jamais été pour plaire à la seconde fraction du Congrès. Froissée de l'infériorité où elle est laissée en matière diplomatique, la Chambre des représentants de l'Union américaine a, à plusieurs reprises, élevé la prétention de connaître aussi des projets de traités, mais elle a toujours fini par céder et aujourd'hui comme avant, et cela conformément aux termes étroits de la Constitution, un traité est valablement conclu quand les deux tiers des membres du Sénat l'ont ratifié et quand le président des Etats-Unis y a apposé sa signature.

Le Sénat des Etats-Unis, on le voit, exerce en tant que Conseil exécutif une action décisive sur les actes diplomatiques du président, et c'est au même titre qu'il intervient dans la nomination des fonctionnaires; mais en dehors de ces deux cas limitativement prévus par la Constitution américaine, le pouvoir exécutif reste absolument libre dans sa sphère d'action et le Congrès ne prend aucune part au gouvernement. Ainsi tandis que la Chambre des communes gouverne la nation anglaise par l'intermédiaire du Cabinet, la Chambre des représentants américaine reste exclusivement confinée dans ses attributions législatives et nous savons déjà que ses rapports avec le Cabinet du président, par l'intermédiaire des Comités permanents, donnent souvent naissance à des conflits difficiles à écarter ou à résoudre.

Dans toutes les Assemblées délibérantes et particulièrement dans les Assemblées parlementaires où les ministres ont

entrée, il se présente des circonstances qui par leur nature peuvent empêcher la continuation des séances publiques. Une communication du ministre des Affaires étrangères, un fait grave qui entraîne une prise d'armes, une expédition qui est signalée par le ministre de la Guerre, voilà autant de raisons déterminantes qui peuvent engager les Parlements à se constituer en comité secret. Aussi, tous les pays de l'Europe ont-ils accordé cette faculté à leurs grandes assemblées délibérantes. Il est facile de s'en convaincre en lisant les Constitutions et les règlements parlementaires des Pays-Bas (1), de l'Italie, de l'Espagne, de la Grèce, de la Prusse, de la Suisse, de la France et de l'Allemagne. Le règlement des Chambres anglaises lui-même, tout en ne comportant ni le principe de la publicité des séances, ni l'admission du public aux discussions quotidiennes est bien contraint d'avouer explicitement que ce principe est quotidiennement faussé dans la pratique. En conséquence, il consacre, sans détours, le droit du Parlement de se réunir en Comité secret quand les circonstances le commandent. En Portugal et en Wurtemberg, on a été plus loin, il a été décidé que la Chambre des pairs se formerait en comité secret toutes les fois qu'un ministre le requerrait au nom du Gouvernement. On ne peut qu'approuver hautement cette disposition qu'il serait sage de généraliser. Un ministère ne peut, en vérité, demeurer insensible au degré de publicité donnée à une discussion ou à la communication d'un document, si donc les Chambres commettaient l'imprudence de ne pas prononcer le huis-clos, dans une affaire qui intéresse l'honneur et peut-être la sûreté du pays, le Cabinet devrait posséder un droit d'intervention. On n'aurait qu'à en spécifier les cas en semblable matière par un article additionnel inséré dans les règlements des Chambres. En France cependant la procédure serait peut-être délicate car l'application aux ministres de l'article 5 de la Constitution du 16 juillet 1875 donnerait ouverture à la révision.

(1) Sur la demande de 10 membres en Italie; du président et d'un certain nombre de membres en Danemark; de 10 membres en Grèce; de 10 membres en Italie s'ils en font la proposition par écrit; du Président ou de 10 membres en Belgique; du dixième des membres dans les Pays-Bas; en Espagne, *quand il est nécessaire;* aux délégations d'Autriche-Hongrie, du président ou de 5 membres; en Wurtemberg, de 3 membres dans la première chambre et de 10 dans la seconde; de 20 membres en France (V. aussi l'art. 5 de la constitution de 1875).

Les Assemblées et le Cabinet ont un droit commun, celui d'ouvrir des enquêtes [1].

Les enquêtes sont des informations par voie d'auditions de témoins. Leur définition est indiquée et leur marche tracée au Code de procédure civile et au Code d'instruction criminelle pour ce qui concerne le droit civil et le droit pénal. Au point de vue administratif, c'est dans des lois éparses qu'il faut aller chercher leurs cas d'application usuelle. Mais c'est seulement quand elles acquièrent un caractère politique ou d'intérêt général que les enquêtes prennent une importance assez considérable pour captiver l'attention du pays.

Les enquêtes d'intérêt général et les enquêtes politiques sont de deux sortes : administratives ou parlementaires. Elles sont les unes et les autres fort en honneur dans les États constitutionnels.

Les enquêtes administratives sont celles que prescrit le Cabinet. Il nomme les membres qui doivent composer les commissions, leur fixe leur base d'opération, leur trace leurs devoirs [2], la limite de leurs droits et les charge enfin de lui faire un rapport sur les questions au sujet desquelles il désire être éclairé, tous témoins entendus ; ce rapport doit renfermer des conclusions susceptibles d'une suite, et c'est là le point capital du travail, car il engage jusqu'à un certain point la responsabilité du rapporteur et des membres de la commission. C'est même devant cette responsabilité qu'ont reculé à plusieurs reprises certains rapporteurs ; aussi a-t-on vu souvent des procès-verbaux d'enquête ne renfermer aucun projet de résolution et cela contrairement au but à atteindre. Les enquêtes administratives portent sur les questions les plus diverses : armée, marine, commerce, agriculture, impôts, justice, faits diplomatiques, etc. Tout est de leur ressort. Pour éclairer leur religion, les commissaires sont libres de convoquer les personnes compétentes dont ils désirent connaître l'avis ou recueillir le témoignage ; mais avant tous autres, c'est aux ministres eux-mêmes qu'ils s'adressent pour obtenir d'eux des documents utiles, des renseignements précis ou des éclaircissements jugés indispensables.

(1) Nous ne parlerons pas ici des enquêtes électorales, quoique sous des régimes de libre suffrage, des ministres aient été compromis dans des enquêtes de cette nature. La procédure suivie pour ces enquêtes est d'ailleurs la même que pour toutes les autres.

(2) V. Savary, *Rapport à l'Assemblée nationale*, 25 février 1875.

Les premières enquêtes administratives en France datent des derniers temps de la Restauration. En 1828, M. de Saint-Cricq, alors ministre du Commerce, ordonna deux enquêtes l'une sur les fers, l'autre sur les sucres pour satisfaire aux légitimes réclamations des industriels. Le ministre présida l'une et l'autre de ces commissions qui se composaient de pairs et de députés. Un grand nombre de personnes furent appelées à déposer. Elles répondirent aux questions qui leur furent adressées. Sous Louis-Philippe, cinq grandes enquêtes administratives, provoquées par divers ministres du Commerce, eurent lieu de 1832 à 1838. Elles portèrent toutes sur des questions de douanes. Sous l'Empire il y en eut aussi un certain nombre et la plus importante de toutes fut sans contredit celle relative aux traités de commerce libre-échangistes de 1860.

Mais si les enquêtes sont aux mains du Gouvernement l'élément d'information peut-être le plus précieux, elles sont aussi aux mains des Chambres (1) l'instrument de contrôle le plus puissant qu'on puisse imaginer. Si celles-ci ont pu en abuser parfois, on doit reconnaître d'un autre côté qu'elles en ont le plus souvent usé avec autant de discrétion que d'opportunité et que le pays en a retiré les résultats les plus profitables.

C'est que les enquêtes parlementaires, tout comme les enquêtes administratives, portent sur les matières les plus diverses : organisation de l'armée, situation de la marine militaire et de la marine marchande, régime des tabacs, commerce des vins, de la boucherie, des sels, régime de la houille, état de l'assistance publique, des chemins de fer, des voies de navigation, des marchés, des prisons, situation générale du commerce, de l'industrie et des classes ouvrières, etc. Tout a trouvé place dans le vaste réseau d'affaires qu'elles ont embrassé car on les a encore étendues aux questions politiques; c'est même sur cet objet qu'ont porté toute leur action à certains moments. Du commencement de la monarchie de Juillet à l'heure actuelle, plus de trente enquêtes ont été ordonnées par les Chambres et jamais il n'est venu à l'idée de personne de leur dénier (2) ce droit ou de le

(1) V. Michon, *Des enquêtes parlementaires.*

(2) Le principe du droit d'enquête n'a jamais non plus été dénié aux Chambres par le Gouvernement, tout au plus en a-t-il contesté l'étendue. Quant à M. Duvergier de Hauranne, il a dit : « Les Chambres sont appelées

[illegible] son recueilli [illegible]

[illegible] qu'on [illegible] pénètre [illegible] des devoirs de la Chambre [illegible] les besoins de la France. [illegible] ses impôts. Il faut qu'on [illegible] ne peut signaler un [illegible] la représentation natio- [illegible] scrutateur sur les causes [illegible] investigations, quelles que [illegible]

[illegible] procède que le droit [illegible] est que le corollaire [illegible] actes des ministres, [illegible] et empêcher de toute [illegible] caractère judiciaire [illegible] des pouvoirs. A

[illegible]

plusieurs reprises, présidents, ministres et rapporteurs ont rappelé les Chambres à l'étroite observance de ce principe, dès qu'elles semblaient disposées à s'en écarter.

Les enquêtes parlementaires prennent parfois naissance à la suite de la promulgation d'une loi; mais c'est là l'exception; généralement elles sont ordonnées au cours d'une discussion pour éclairer les débats et faire naître une conviction décisive dans l'esprit de ceux qui sont appelés à voter. Il peut aussi en être prescrit par voie d'ordre du jour motivé, mais c'est le plus souvent à la suite d'interpellations qu'elles sont instituées. Les Chambres insuffisamment édifiées par les déclarations des orateurs qui se sont succédé ou par celles des ministres, demandent des investigations approfondies et nomment une commission d'enquête. Quand l'une des Chambres a nommé une commission prise dans son sein, que cette commission a entendu les témoins qu'elle voulait faire appeler, qu'elle a admis ceux qui demandent à déposer, qu'elle a pris soigneusement note des déclarations des ministres compétents, qu'elle a, grâce au concours des fonctionnaires que le Cabinet a mis à sa disposition, complété son œuvre, qu'elle a rassemblé les procès-verbaux de ses séances, nommé son rapporteur et que le rapport de ce dernier enfin, a été lu et discuté à la tribune, la Chambre fait alors connaître par un vote quelles suites elle entend donner aux résolutions que lui propose sa commission. Si elle les rejette, il n'y a rien eu d'accompli, tout est fini ou tout est à recommencer; si elle les adopte, elle peut soit inviter tel ministre ou le ministère tout entier à prendre des mesures conformes aux conclusions formulées, soit ordonner le renvoi au ministre compétent des rapports émanés de la commission d'enquête, soit procéder à la discussion de la loi dont la commission a peut-être déjà déposé le projet. Quant à celle des Chambres qui est restée étrangère à l'enquête, si elle n'est qu'éclairée imparfaitement par cette épreuve, elle peut à son tour ordonner une contre-enquête pour compléter et contrôler les dires et les assertions recueillies au cours de la première.

Les commissions spéciales nommées au sein des Chambres pour procéder à l'examen d'un projet de loi déterminé, ont, aussi bien que la Chambre elle-même, le droit de se livrer à des enquêtes pour asseoir leur conviction. Ces enquêtes seront, sans doute, de moindre importance que les grandes enquêtes parlementaires, mais elles peuvent avoir des résul-

[illegible] responsabilité [illegible]

[illegible] que les [illegible] celles [illegible] d'un Cabinet [illegible] d'enquêtes [illegible] est de [illegible] qu'aussi bien [illegible] elles-mêmes [illegible] ont reculé à les [illegible] dont les actes [illegible] des cas exceptionnels [illegible] pas toujours et [illegible] souvent cause [illegible] de combattre [illegible] l'avaient fait [illegible] pas envoyés sur [illegible] Cabinet ne soit [illegible] les agents et les fonctionnaires [illegible] les établissements [illegible] dans les [illegible] Une enquête [illegible]

Nous avons établi suffisamment les inconvénients des enquêtes portant sur la recherche des actes d'un Cabinet et nous les avons trouvés graves. Nous avons dit, car c'est notre conviction, qu'on ne doit pas se laisser aller à en ordonner [illegible]lement. Il ne faudrait pas toutefois tirer de ces prémisses cette conclusion hâtive que jamais une telle sorte d'enquête [illegible] doive être employée. Il faut, au contraire, diriger des enquêtes contre les ministères quand il y a des présomptions [illegible] de croire à leur responsabilité civile, pénale ou [illegible], et c'est même là la règle qu'il est nécessaire de

poser. Mais en faire un jeu, ordonner dans un moment de fol entraînement une enquête contre un ministère tombé de qui l'on n'a plus rien à exiger ni rien à redouter, mettre en mouvement tous les sentiments populaires et les déchaîner contre lui, c'est là une manœuvre condamnable qui ne peut qu'attirer la déconsidération sur ceux qui l'ont provoquée et se retourne contre eux quand on s'aperçoit que le but qu'ils se proposaient est manqué, que leurs actes étaient uniquement dictés par l'exagération ou l'aveuglement de la passion politique.

Les enquêtes parlementaires sont plus nombreuses en Angleterre que chez nous. C'est d'ailleurs dans ce pays qu'elles ont pris naissance et elles y ont toujours joui d'une très grande faveur auprès des deux Chambres.

Tandis qu'en France ce sont les enquêtes ouvertes par le ministère qui forment la règle et les enquêtes parlementaires l'exception, en Angleterre ce sont les enquêtes parlementaires qui sont en honneur et les enquêtes administratives qui sont reléguées au second rang.

Les enquêtes parlementaires de la Grande-Bretagne se trouvent réunies dans les *blue books* (1), avec l'exposé de leurs motifs, les procédures auxquelles elles ont donné lieu, les résultats qu'on en a obtenus.

Dans la pratique, les choses se passent à peu près comme chez nous; la Chambre des communes ou la Chambre des lords nomme quelques-uns de ses membres, hommes aptes et spéciaux, à l'effet d'examiner la question à élucider. Réunis en commission, ils écoutent les dires des personnes qu'ils appellent à déposer ou qui demandent à être entendues. Cette opération terminée, ils rédigent un rapport ou se contentent seulement de réunir les dépositions en seul corps et de les soumettre à la Chambre qui les a désignés comme commissaires.

Chez nos voisins, en outre, il n'y a pas d'intérêts si minces et si effacés qu'ils paraissent, qui ne donnent lieu à enquêtes. Pendant qu'en France il faut que des circonstances majeures ou qu'un intérêt capital les imposent, en Angleterre, au contraire, on trouve ce moyen d'information toujours commode et pratique; mais on en a abusé, et comme tout abus, il a entraîné après lui l'incurie et la satiété. Ceux qui sont chargés

(1) Qu'il ne faut pas confondre avec les *blue books* diplomatiques.

de conduire une enquête, le font parfois, ou l'a du moins prétendu, avec précipitation et hâte et les résultats en sont superficiels. Chez nous, à l'opposé, les enquêtes, si elles sont moins fréquentes, sont bien dirigées à tous les points de vue et des plus méthodiques : leur multiplicité n'étant pas excessive, elle ne saurait nuire en rien à leur excellence.

Un grand nombre d'enquêtes sont restées célèbres dans l'histoire parlementaire de l'Angleterre et il serait impossible, à moins d'en remplir un volume, de les énumérer toutes, mais il en est telles qu'on ne saurait passer sous silence : celle de 1810 en particulier qui eut pour but de préciser les causes du prix élevé de l'or, et celles qui, pendant une dizaine d'années : de 1833 à 1843 [1], embrassèrent tous les grands sujets du moment : l'état de l'agriculture en Irlande, en Angleterre et en Écosse, du commerce, de l'éducation, des manufactures, du paupérisme, de la navigation, de la justice criminelle et de l'armée. Précédemment dans le cours des années 1820 et 1821 avaient eu lieu aussi la grande enquête douanière qui prépara et facilita les réformes d'Huskisson. En 1824, les grandes enquêtes dont Joseph Hume fut l'instigateur et qui avaient trait aux exportations d'outils, aux coalitions et aux émigrations d'ouvriers, furent moins heureuses et leurs résultats moins décisifs. Celle de 1840, par contre, a produit les plus salutaires effets. Ordonnée par la Chambre des communes, pour se rendre compte des droits d'importations au double point de vue de la protection et du revenu, elle fut dirigée par un comité dont faisait partie Robert Peel ; un grand nombre de témoins comparurent, et c'est à la suite de la moisson précieuse d'informations recueillies par lui, que cet homme d'État opéra les réformes douanières auxquelles il a attaché son nom. Depuis cette époque, d'autres enquêtes et des plus importantes ont eu lieu. Celles de 1848, 1849, 1851, 1852 et 1859 sur la navigation, les douanes, les vins et la marine marchande, sans compter quelques-unes plus voisines de nous encore, mériteraient d'être signalées avec détails si le cadre de ce sujet ne s'y opposait.

En terminant ce qui touche aux enquêtes parlementaires ou administratives, n'omettons pas de dire que les commissions nommées pour y procéder et aussi leurs sous-commissions ont pouvoir absolu, non seulement de recueillir les

1 Voir la collection des *blue books* à ces dates.

dépositions de toute nature et d'adresser des questionnaires aux chambres, conseils ou associations aux lumières desquels elles croient devoir faire appel, mais qu'elles ont en outre le droit bien établi par des précédents nombreux de réclamer des dossiers administratifs et même judiciaires. Il reste d'ailleurs entendu qu'en prenant connaissance de ces derniers, les commissions d'enquête s'interdisent, comme il a été dit précédemment, d'empiéter sur les attributions des autorités judiciaires et qu'elles ne peuvent les consulter qu'à titre d'indications. C'est même pour obvier aux difficultés auxquelles pouvait donner naissance cette situation qu'on a vu des commissions d'enquête (1) s'adjoindre un juge d'instruction. Ajoutons, qu'en dehors de cette restriction, les ministres facilitent l'issue des enquêtes, en ordonnant aux fonctionnaires placés sous leurs ordres de se mettre à la disposition des commissions qui fonctionnent.

Tous les pays de droit parlementaire en Europe suivant en cela l'exemple premier donné par l'Angleterre, font un usage plus ou moins fréquent du droit d'enquête. Un grand nombre de Constitutions autorisent même explicitement son emploi. Si la Constitution française est restée muette sur ce point, c'est qu'elle pouvait le faire sans craindre d'être taxée d'obscurité ou de négligence, la pratique des enquêtes étant depuis longtemps passée dans nos mœurs et dans nos traditions. Mais la Constitution belge (2) est formelle dans ses termes : « Chaque Chambre aura droit d'enquête; » la Constitution danoise tout en tenant le même langage, a été plus loin encore. Elle a fixé la procédure à suivre : « Chacune des Chambres, y est-il dit, peut nommer des commissions prises dans son sein pour examiner les matières d'intérêt public et ces commissions sont autorisées à exiger tant des autorités publiques que des particuliers, qu'ils leur fournissent verbalement ou par écrit les renseignements dont elles ont besoin (3). » La Constitution prussienne, de son côté, dit simplement : « Chaque Chambre a le droit de nommer des commissions chargées de prendre des informations pour la recherche des faits. » Mais ce droit, ainsi mentionné, n'est pas celui d'enquête et on va en avoir la preuve. Quand les

(1) En France, en 1848.
(2) Batbie et Laferrière, Demombynes, Dareste, *op. cit.*
(3) Art. 46.

[illegible]

En Italie (2) c'est une pratique diamétralement opposée à celle de l'Allemagne qui est en honneur. Bien que la faculté de procéder et de poursuivre les enquêtes ne soit reconnue aux Chambres par aucun texte, celles-ci en font un usage fréquent et presque supérieur en nombre à celles qu'ordonnent les Chambres anglaises. Elles instituent des commissions dans les circonstances les plus diverses.

Dans les Pays-Bas, les deux Chambres séparément et les États généraux en séance plénière possèdent le pouvoir d'enquête. Il est même réglé par une loi du 13 août 1850. La Constitution autrichienne (3), enfin, établit le droit pour le Reichsrath de nommer des commissions d'enquête auxquelles les ministres doivent fournir les informations nécessaires.

Mais le droit de contrôle des Chambres serait imparfait s'il se bornait à des manifestations émanées d'elles seules. Il doit encore s'exercer par le concours de tous. En effet, si c'est un droit naturel pour l'homme lésé dans ses intérêts primordiaux : politiques ou privés, de se plaindre aux pouvoirs établis, c'est aussi pour lui un droit indiscutable de leur signaler les abus que commettent les fonctionnaires et les agents de l'État, les réformes qu'il y aurait lieu d'opérer dans telle ou telle partie des rouages administratifs, de mettre enfin en lumière les améliorations à apporter à la chose publique. En prohiber l'exercice, ce serait du même coup fournir une excuse aux révolutions et aux émeutes puisqu'un peuple qui n'a pas le droit de faire connaître sa pensée

(1) De Bonne, *ut supra*, t. I, p. 294 à la note.
(2) Palma, *Corso di diritto costituzionale*, t. II, p. 317.
(3) Art. 21.



aux représentants législatifs ou exécutifs n'est pas un peuple libre. Quel que soit le motif ou l'objet des pétitions populaires, elles doivent être examinées. C'est pour cela que Royer-Collard lui-même, amené à définir les caractères du droit de pétition en précisait ainsi l'étendue : « Une pétition, disait-il, n'est pas un commandement, c'est l'expression d'un vœu, d'une pensée, d'une plainte. Comment pourrait-on concevoir là quelque limite? De quel droit restreindriez-vous les vœux qui vous sont exprimés dans l'intérêt général ?.... Quoi! nous sortis des rangs du peuple et qui devons y rentrer, nous dirions : Vous n'avez pas le droit de nous exprimer même avec respect les vœux que vous formez sur vos intérêts les plus précieux. Je ne crois pas que ce sentiment puisse pénétrer dans une Chambre qui est essentiellement le pouvoir populaire de la Constitution (1). » La doctrine de Royer-Collard a triomphé, et depuis son affirmation jetée du haut de la tribune, des pétitions nombreuses portant sur les matières les plus diverses : politiques ou législatives, d'intérêt général ou privé, ont été soumises aux Chambres. M. de Royer le constatait dans un discours prononcé au Sénat en 1863 (2).

Le droit de pétition, comme tous les droits naturels, peut être exercé soit par l'individu lui-même, soit par des collectivités d'individus agissant en tant que simples citoyens.

Le Chapelier, dans son rapport sur la loi de 1791, réglait comme suit, l'exercice du droit de pétition : « Tout citoyen, disait-il, doit l'exercer par lui-même d'après ces principes que les citoyens ne doivent déléguer que les droits qu'ils ne peuvent exercer. De là, il résulte que nul corps, nulle société, nulle commune, ne peut exercer le droit de pétition sous un nom collectif, que la pétition ne peut être faite qu'au nom de ceux qui l'ont signée. De là, il résulte aussi que les corps administratifs ne devant exercer que le pouvoir qui leur est constitutionnellement délégué, ne peuvent représenter le peuple en matière de pétitions.....; s'agit-il des affaires particulières d'une ville, les citoyens peuvent s'assembler en conseil de famille pour délibérer sur leurs intérêts privés.....; mais s'agit-il des affaires générales du royaume, alors les citoyens de chaque ville ne peuvent exprimer que des vœux

(1) *Moniteur* du 19 janvier 1827.
(2) *Journal officiel* du 28 avril 1863. Poudra et Pierre, *op. cit.*

individuelle; les citoyens ne peuvent plus se réunir en conseil de famille, car ils font partie de la grande famille.

La loi de 1790 qui s'inspira de ces principes est encore aujourd'hui appliquée et dans le même esprit. Les pétitions émanées des corps municipaux sont toujours considérées comme des délibérations nulles de plein droit et les corps constitués, quels qu'ils soient, ne peuvent adresser des pétitions aux Chambres.

Par contre, les pétitions faites en faveur d'autrui peuvent être admises, et c'est ainsi qu'en 1837, la Chambre prononça le renvoi au président du Conseil des ministres, M. Molé, d'une pétition qui lui avait été adressée en faveur des réfugiés. On s'étonnera peut-être que des hommes éminents parmi lesquels M. Dupin (1), aient combattu l'admission de ces pétitions en soutenant que ce droit étant un droit direct, il ne peut être exercé par des tiers. Une semblable argumentation indique une tendance à méconnaître la nature intime du droit de pétition. Un droit naturel, en effet, est au-dessus de tous les droits positifs, et quand il s'agit de concourir à l'intérêt général ou au redressement des torts, chacun a non-seulement le droit, mais encore le devoir de prendre la parole et d'exprimer sa pensée. Qu'on ne prétende pas davantage que les femmes, parce qu'elles n'exercent pas de droits politiques, n'ont pas le pouvoir d'élever la voix devant les représentants du pays. Doivent-elles donc demeurer impassibles et se taire, alors qu'un mot, une phrase d'elles placés à propos dans une pétition pourrait éclairer les Chambres et peut-être leur faire prendre une décision profitable au pays tout entier. Autant il est prématuré de réclamer pour les femmes le droit de suffrage politique, autant il est inadmissible de leur refuser les droits primordiaux dont elles doivent posséder le libre exercice. Nous ne voulons pas nous étendre sur ce sujet, mais qu'on nous permette de dire que M. Quentin-Bauchart, rapporteur d'une commission de pétition en 1851 (2) faisait, non seulement, montre de rigueur en refusant aux femmes de pétitionner pour un motif autre que la réparation de leurs griefs personnels, mais qu'il faisait encore preuve d'une certaine méconnaissance du droit civil en refusant le droit de pétition aux mineurs qui n'ont même pas,

(1) *Moniteur des 26 et 28 janvier 1837.*

(2) 28 mai 1851.



disait-il, *la jouissance* des droits civils. » M. Quentin-Bauchart aurait seulement dû dire qu'ils n'en ont pas l'exercice, et il aurait pu partir de ce principe pour conserver aux mineurs la jouissance du droit de pétition et leur en refuser l'exercice. La conclusion aurait, au moins, eu le mérite d'être sinon libérale, du moins juridique.

Attribuer à tous, nous ne disons ni accorder, ni octroyer, car on n'octroie, ni on n'accorde à l'homme ce qui lui appartient primordialement, attribuer à tous sans exception : réfugiés, femmes, condamnés politiques, exilés, mineurs assistés de leurs tuteurs naturels ou légaux, le droit de pétition le plus large, voilà une règle de justice et de sagesse qu'il convient d'appliquer, car le Gouvernement pas plus que le Parlement, ne saurait à aucun moment être trop éclairé.

Le doute ne peut s'élever qu'à l'endroit d'une seule catégorie de personnes : les étrangers, c'est qu'aussi bien la question n'est plus la même. Les Chambres françaises en leur *accordant*, car ici l'expression devient juste, le pouvoir d'adresser des pétitions d'ordre politique, se sont engagées dans une voie où l'on a quelque peine à les suivre. Qu'un étranger adresse des pétitions d'ordre privé, d'ordre économique ou d'utilité générale, rien de plus juste; mais qu'il s'immisce dans les affaires d'un pays qui n'est pas le sien, c'est ce que l'on doit se refuser à admettre, et cela malgré un précédent relativement récent qui, d'ailleurs, ne s'est pas transformé en règle dans la suite (1).

Quant aux condamnés de droit commun privés de l'exercice des droits politiques et pour lesquels cette privation est une conséquence de la peine qu'ils subissent, on doit estimer que leur droit de pétition peut s'étendre à toutes les matières non politiques. Mais les femmes, objectera-t-on, n'ont pas davantage de droits politiques, et cependant on semble disposé à leur accorder le droit de pétition politique. Oui certes, car la question n'est plus la même. Les femmes, en effet, sont soumises aux obligations sociales dans la mesure de leurs forces et de leurs facultés; elles contribuent aux charges de l'Etat dans ce qu'elles ont de compatible avec les aptitudes de leur sexe et si on leur refuse les

(1) *Journal officiel* du mois d'avril 1871. — On passa à l'ordre du jour, il est vrai, mais on repoussa la question préalable qui était proposée. Cette pétition portait sur un principe très louable en soi, sans entrer dans le détail des moyens.

droits politiques, le droit de suffrage en particulier, c'est pour ne pas les éloigner de la destination spéciale que la nature leur a assignée. Mais les pétitions sont de tout autre ordre. Ce sont simplement des demandes dont on apprécie le bien fondé et qu'on est libre d'admettre ou d'écarter. Pourquoi donc leur en refuserait-on l'exercice?

Et puis les pétitions n'ont plus aujourd'hui l'importance qu'elles présentaient quand les Assemblées ne jouissaient que d'une liberté relative. Alors, leur discussion était comme celle de l'adresse ou du budget l'occasion longtemps cherchée de provoquer les explications du Gouvernement. L'opposition se faisait adresser par ses amis politiques des pétitions qui portaient invariablement sur des sujets d'une actualité brûlante et les ministres bon gré, mal gré, étaient contraints d'y répondre. S'ils résistaient, on les mettait en demeure d'accepter le débat et c'est ainsi que les Chambres se restituaient par l'effet d'un stratagème habile, tous les bénéfices d'une interpellation véritable, aux ordres du jour près. On n'a pas perdu le souvenir de ces discussions si vivantes et si passionnées qui, aux époques de liberté étroite, étaient attendues d'avance par la foule avec une sorte d'anxiété fébrile, qui se gravaient dans leur esprit comme des événements mémorables, avant-coureurs d'événements plus mémorables encore. C'est qu'aussi bien c'était un merveilleux instrument de lutte que ces discussions de pétitions, une arme qu'on forgeait, qu'on pliait et qu'on dirigeait en tous sens. Les auteurs de la Constitution de 1852 l'avaient si fortement senti qu'ils édictèrent que les pétitions devraient être désormais adressées au Sénat, corps choisi par le Souverain et non élu, qui seul aurait mission de les examiner et de les discuter. C'était en même temps qu'on destituait la Chambre de ses prérogatives, s'assurer un repos absolu. Impuissant à empêcher l'opposition d'organiser ses bataillons, le Gouvernement avait trouvé le moyen de lui défendre l'entretien d'une partie de ces tirailleurs d'avant-garde qui harcèlent sans cesse et font plus pour la chute d'un ministère que des manœuvres savantes préparées de longue main.

Actuellement, les pétitions doivent être directement adressées aux présidents des Chambres ou bien remises au cours des séances par des députés ou des sénateurs. Une pétition présentée par un rassemblement formé sur la voie publique, ne peut plus être déposée sur le bureau du Parlement et ja-

mais disposition plus sage ne fut édictée. Les pétitions apportées à la barre des Chambres n'ont été, et cela à toutes les époques, que des prétextes de troubles, de désordres et d'agitation, quand elles n'ont pas donné lieu à des scènes indignes d'une Assemblée. On se rappelle cet enfant de dix ans qui vint au sein de la Convention exposer une pétition tendant à des réformes pédagogiques. Quant aux exemples de désordre ils ne manquent pas. On se souvient de l'envahissement de l'Assemblée législative, en 1792, par les 30,000 hommes armés, venus des faubourgs Saint-Antoine et Saint-Marceau sous la conduite de Santerre, de Legendre et du marquis de Saint-Huruge dans l'unique but, disaient-ils, de déposer une pétition. Et encore, quand Vergniaud eut par son éloquence enflammée, passionnée même, entraîné la mise en accusation de Marat, un pétitionnement colossal s'organisa dans 35 sections. Appuyée par le Conseil de la Commune, la pétition qui en résulta fut apportée à l'Assemblée qui, terrifiée, resta hors d'état de prendre des mesures. Ce n'est qu'au bout de quelques jours que retrouvant ses esprits elle rendit une décision purement négative par laquelle elle dénonçait la pétition comme calomnieuse. On pourrait multiplier les exemples car il en est encore de plus voisins de nous mais ils sont trop connus pour qu'il soit besoin d'y insister.

Que deviennent les pétitions adressées aux Chambres? Elles sont renvoyées à une commission spéciale nommée mensuellement dans le sein de chaque Assemblée (1). Toutefois, si elles ont trait à une question pendante, elles sont adressées à la commission chargée de son examen. Chaque député a le droit de prendre connaissance des pétitions déposées sur le bureau de l'Assemblée. Un recueil connu sous le nom consacré de *feuilleton* et distribué à époques fixes fait connaître l'objet des pétitions, les résolutions prises à leur égard par la commission et les motifs qui l'ont engagée à les prendre. Toutes les pétitions sont rapportées; elles figurent au *Journal officiel* à l'état d'analyse dans le rapport du député chargé de ce soin par la commission. Exceptionnellement, une pétition peut ne pas être rapportée du tout; elle ne figure alors dans le feuilleton, qu'avec un numéro d'ordre et le nom du pétitionnaire; exceptionnellement aussi, le rapport d'une

(1) Il est élu mensuellement quatre commissions par la Chambre des députés, celles d'initiative parlementaire, des pétitions, d'intérêt local et des congés.

sions chargées du soin particulier d'approfondir telles ou telles pétitions qui lui sont adressées. C'est ainsi qu'en 1851, une commission de quinze membres fut nommée à l'effet d'examiner à fond l'affaire Lesurques.

Les secrétaires d'État auxquels ont été renvoyées des pétitions ont six mois pour faire connaître la suite qu'ils leur ont donnée. Mais cette suite est loin d'être identique pour toutes les pétitions. Dans chaque ministère un bureau : généralement l'un des bureaux du Cabinet a, dans ses attributions, l'examen des pétitions renvoyées au ministre. Ce service, après en avoir étudié le corps, adresse ses conclusions au chef du département qui prend alors, comme il lui appartient, une résolution définitive. Les membres du gouvernement tiennent, en général, un assez grand compte des pétitions qui leur ont été renvoyées car, au demeurant, ce sont les plus intéressantes et les plus documentées qu'on leur communique. Plus d'une parmi elles ont même suggéré à certains ministres l'idée, la transformation ou le retrait d'un projet de loi. Il est naturel que de cet amas de pétitions, qui viennent chaque année s'entasser sur le bureau des Chambres, se dégage au milieu d'insanités, d'utopies, de futilités et parfois d'inconvenances, quelque idée nette, originale ou profonde dont le gouvernement puisse faire son profit.

Il faut, au reste, le reconnaître, il est heureux pour les auteurs de pétitions que leur droit s'exerce devant les Chambres; s'il ne pouvait s'exercer qu'auprès du pouvoir exécutif, une pétition ne sortirait que rarement des cartons. En perpétuel travail, tout entiers à l'œuvre active qui leur est dévolue, environnés de soucis et de préoccupations sans nombre, les ministres laisseraient certainement dormir dans leurs bureaux, les pétitions qui leur seraient adressées, fatigués qu'ils seraient déjà par la réception trop nombreuse de ces documents. C'est donc grâce à l'initiative parlementaire qui met en lumière les initiatives individuelles et grâce à elle seule que l'on tient souvent compte des pétitions émanées de ces dernières. Le droit de pétition s'exerce ainsi à la manière d'un aiguillon sur le pouvoir exécutif et il joue le même rôle à l'égard des Chambres, lorsque comme sous la Constitution de l'an VIII, par exemple, elles ne jouissent pas d'un droit d'initiative propre. C'est à ce propos que Benjamin Constant écrivait : « Ce serait un grand défaut dans notre pacte social, si à côté du danger on n'avait placé le remède, remède efficace et

suffisant si l'on en fait usage, mais illusoire et insuffisant si on ne l'adopte pas dans sa latitude. Ce remède, ce sont les pétitions[1]. »

Le mouvement des pétitions déjà si considérable en France, est bien plus prononcé encore en Angleterre. Chez nos voisins il a été le point de départ de l'initiative parlementaire puisque, dès le XIVe siècle, les Communes adressaient leurs demandes à la Couronne par voie de pétition. C'est aussi par l'exercice de ce droit que des réformes fécondes ont pris naissance sur le sol britannique, et pendant qu'en France, des réclamations sans but et sans esprit pratique étaient trop souvent adressées aux Chambres, des pétitions toutes pleines de bon sens et de justesse venaient s'accumuler sur le bureau du Parlement anglais. Évidemment il serait puéril de nier que comme partout ailleurs, nombre de ces pétitions n'aient été des écrits sans portée et sans valeur, mais il est aisé aussi d'établir que la plupart des grandes œuvres des législateurs anglais sont nées sous l'impulsion et sous l'influence des pétitions qui leur étaient adressées. Qui ne sait que c'est grâce à une manifestation unanime de l'opinion révélée sous cette forme, que parurent successivement les *bills* proclamant l'abolition de la traite des noirs, l'abolition de l'esclavage, la réforme électorale, l'émancipation des catholiques, l'abrogation des *cornlaws* (lois sur les céréales) et des lois restrictives de l'échange. Enfin, ces mouvements populaires eurent à certains moments une si grande action sur la politique du pays que des Cabinets virent le jour, se maintinrent ou tombèrent du pouvoir rien que pour avoir combattu ou défendu des mesures réclamées par voie de pétitions.

Toutes les pétitions adressées au Parlement anglais sont déposées par un membre de cette Assemblée[2] et le représentant qui se charge d'en faire le dépôt en prenant généralement connaissance au préalable, sa démarche devient en quelque manière la légalisation de signature, la constatation d'identité des pétitionnaires dont il prend la cause en main.

La procédure appliquée aux pétitions par les Chambres anglaises ne diffère sensiblement de la procédure usitée en France que sur quelques points[3]. Lorsqu'une pétition offrant

(1) V. aussi le discours de Casimir-Périer (11 mars 1826) sur les pétitions.
(2) Il faut toutefois l'assentiment du Cabinet quand une pétition a pour but l'obtention d'une indemnité de l'État (Maurel-Dupeyré, Hansard, *op. cit.*).
(3) Actuellement encore, la Chambre des lords nomme, au commencement

un caractère d'intérêt général est adressée aux Communes, un membre peut en demander la discussion immédiate et en faire le sujet d'une interpellation. Les règlements français n'interdisent pas cette façon de procéder, ils la spécifient même, mais jamais il n'en est fait usage.

Le droit de pétition, qui ainsi que nous l'avons vu, a pris naissance en Angleterre, n'y a jamais subi d'interruption dans son exercice, surtout depuis 1782, il est donc naturel qu'il y soit mieux entendu que chez nous. Aussi n'est-il jamais venu à l'esprit de nos voisins d'interdire aux femmes la faculté de manifester leurs pensées ou leurs aspirations. On a encore présente à l'esprit la pétition monstre, œuvre de 40,000 femmes, qui fut adressée à la Reine actuelle pour réclamer l'abolition de l'esclavage.

En 1870, plus de 47,000 pétitions ont été apportées aux Chambres anglaises, pendant qu'en 1871 le chiffre des mêmes actes pour la France entière n'atteignait pas 3,000. C'est assez dire que le droit de pétition est plus que jamais en honneur dans la Grande-Bretagne.

Si le droit de pétition s'exerce surtout en Angleterre, aux Etats-Unis et en France, il a pris aussi une grande extension dans d'autres puissances. La plupart ont même eu le soin de l'inscrire en termes formels dans leurs lois fondamentales. La Constitution bavaroise déclare « qu'un jour de la semaine doit être réservé à la délibération et à l'expédition des motions des membres et des pétitions (1). » La Constitution grecque dit nettement : « Le renvoi des pétitions aux ministres est de droit et ceux-ci sont tenus de donner des éclaircissements s'ils en sont requis. » La Constitution belge (2) édicte que : « Chaque membre a le droit de renvoyer aux ministres les pétitions qui lui sont adressées et que les ministres sont tenus de donner des explications sur leur contenu chaque fois que la Chambre l'exige. » La Constitution des Pays-Bas donne le droit de pétitions à tout citoyen. Toutefois celles qui portent plusieurs signatures doivent émaner de corporations autorisées. La

de chaque Parlement, des receveurs des pétitions, non seulement pour la Grande-Bretagne, mais aussi, en vertu de vieilles traditions cinq fois séculaires, « *pur pétitions de Gascoigne et des autres terres et pays de par la mer et les isles*, « en ordonnant que » ceux qui veulent délivrer leurs pétitions les *baillent dedans six jours procheinement ensuivant* » (Clifford, *History of private bill legislation*, I, 1).

(1) Art. 22.

(2) Art. 43.

[illegible]

[illegible]

[illegible] it is [illegible]

[illegible]

[illegible]

§ II.

CONTRÔLE BUDGÉTAIRE DES CHAMBRES.

ATTRIBUTIONS DES MINISTRES EN MATIÈRE DE BUDGET.

Le mot *budget* est un mot français (1), que les Anglais se sont approprié depuis des siècles et ont dénaturé quant à sa prononciation primitive. En l'empruntant à nos voisins, nous n'avons fait qu'opérer une restitution légitime à notre profit.

Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'État ou des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles (2). En disant que le budget est un acte annuel, on dit vrai pour la France, l'Angleterre, la Prusse, la Belgique, les Pays-Bas, l'Italie, la Grèce, les Etats-Unis, la Suisse, le Japon, etc. On dit vrai encore pour l'Allemagne. Toutefois il est bon de faire remarquer que si le budget de l'Empire est voté tous les ans par la Chambre, ce n'est pas sans peine que ce résultat a été acquis et surtout maintenu, car plusieurs motions ont été faites dans l'intention de la destituer de ce droit légitime. M. de Bismark a ainsi essayé, mais sans succès, de ne consulter le *Reichstag* que tous les deux ans. Peut-être, en proposant cette motion, s'inspirait-il, d'ailleurs, des exemples donnés par un grand nombre d'États allemands où le budget n'est voté et où les Chambres ne se réunissent que tous les deux ou trois ans en vertu de traditions et de lois pour la plupart fort anciennes.

Le grand duché de Bade, la Lippe, la Saxe royale, le Brunswick, l'Oldenbourg, la Saxe-Meiningen, la Saxe-Altenbourg, la Saxe-Weimar, le Schwartzbourg, le Wurtemberg, le Reuss, l'Anhalt et la Hesse sont dans ce cas. Quant à la Bavière ce n'est pas depuis fort longtemps que son budget est

(1) *Bougette* voulait dire : bourse, sac de cuir.

(2) Décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique.

[illegible] état encore

[illegible] point de vue de [illegible] Nous [illegible] législatif essen[illegible]

[illegible] Etat.

[illegible] États parlementaires [illegible] particulier, et prenant [illegible] tenir compte des [illegible] de se concerter [illegible] sa qualité de mi[illegible] les différents minis[illegible] ensemble des Votes [illegible] Chambres et d'indiquer [illegible] dispositions à établir pour

[illegible]

les questions clairement posées et livrées au grand jour des débats parlementaires par cette élaboration préparatoire qui constitue l'élément indispensable des délibérations de la loi de finances.

Ce travail livre, à tous les regards, la politique intérieure et extérieure, l'administration civile et l'organisation militaire du pays; il associe étroitement l'influence de l'opinion publique à celle du pouvoir exécutif pour assurer le succès du système de gouvernement adopté par la majorité des Chambres. Le budget assure ainsi par sa centralisation, l'exécution de toutes les lois de l'État, l'affermissement des institutions et la conservation des garanties constitutionnelles. C'est pour cela aussi que l'universalité de son œuvre exige au renouvellement de chaque exercice le concours de tous les départements ministériels avant d'être résumée en un seul corps de doctrine et d'être présentée au Sénat et à la Chambre des députés par le ministre des Finances, dans un exposé unique, renfermant tous les services publics.

Ce vaste ensemble de la fortune nationale se décompose en deux parties distinctes et se formule en deux projets de loi : le premier fixe le budget des dépenses, le second : celui des recettes, car il est nécessaire de mesurer l'étendue des besoins annuels du pays avant de lui demander les ressources destinées à y pourvoir. C'est, on peut s'en convaincre, le contraire du procédé employé par un particulier économe pour la gestion de sa fortune personnelle puisque celui-ci règle toujours ses dépenses sur ses recettes.

Dans les temps difficiles, le premier objectif d'un ministre des Finances, c'est d'équilibrer le budget. Toute son attention doit se concentrer alors uniquement sur les dépenses publiques et, après les avoir réduites autant que faire se peut, à leurs exigences strictes, il doit fixer à un chiffre plus ou moins élevé les recettes, en accroissant, dans une mesure plus ou moins forte, le montant des impôts. C'est ainsi qu'il nous fallut procéder au lendemain de nos revers. En temps normal, quand le progrès naturel de la consommation et des échanges donne aux revenus publics une plus grande élasticité, quand la marche régulière de la plus-value des impôts, ménage ou semble ménager à l'État de sérieux excédents budgétaires, une méthode différente est employée par les ministres, par celui des Finances en particulier. Ce sont les recettes présumées et encore convient-il de ne pas trop les enfler qui

biennal, il y a une dizaine d'années seulement [illegible] encore quinquennal.

Nous aurons à examiner le budget au triple point de vue de sa préparation, de son vote et de son exécution. Nous aurons aussi à l'envisager comme instrument de résistance [illegible] tiel des Chambres contre [illegible] Cabinet.

§ 1. Préparation du budget de l'État.

En France et dans la plupart des États [illegible] chaque ministre prépare son budget particulier, [illegible] pour base les allocations antérieures, [illegible] les besoins et des services nouveaux [illegible] avec le ministre des Finances, qui seul, en sa [illegible] nistre chargé de centraliser les budgets [illegible] tères, est en position d'apprécier [illegible] moyens destinés à faire face aux dépenses [illegible] juste limite où doivent s'arrêter les impôts [illegible] les besoins de chaque exercice. [illegible]

Après avoir coordonné les budgets [illegible] ministères, le ministre des Finances [illegible] précé- concernant l'ensemble du budget [illegible] plusieurs années, il un seul tableau, les ressources [illegible] l'État, on payait les établit ainsi l'unité de système [illegible] en prenant le pou- de l'ordre dans les finances [illegible] ils réclamèrent

Pour éclairer complètement [illegible] Cinq-Cents ne fit publics et l'opinion [illegible] Anciens se cabra. Il publie aussi à l'ouverture [illegible] ent les crédits de- documents qui exposent [illegible] directeurs [illegible]. moindres détails [illegible] ne fut laissée services de l'État [illegible] d'ailleurs l'expo- service. [illegible] donner la perception développements [illegible] loi du budget. les dispositions [illegible] échange d'opinions ministres [illegible] et l'honorable M. dans des [illegible] droit des Chambres en tudes sont [illegible]

[illegible] ces termes : « Les

[illegible]

demandes de crédit doivent être réservées autant que possible à l'initiative du Gouvernement. Certains membres inclinent même à penser qu'elles devraient lui être réservées absolument, car, s'il en était autrement, on pourrait détruire l'équilibre du budget sans qu'une discussion d'ensemble ait pu avoir lieu.

« Je crois que, si nous sommes d'accord, il vaudrait mieux que les auteurs de la proposition la retirassent, le Gouvernement devant présenter un crédit supplémentaire aussitôt que cela sera nécessaire. »

M. Grévy, alors président de la Chambre, répondit au ministre que l'initiative parlementaire ne pouvait être restreinte, qu'on ne pouvait entraver son action en matière de finances ou de propositions de crédit et qu'il entendait réserver le droit des députés à cet égard.

M. Grévy avait hautement raison de maintenir la prérogative financière réservée aux députés et d'en revendiquer l'intégrité devant le Cabinet, mais si l'on ne considère que l'application des faits, on est contraint de se rallier à l'avis exprimé par M. Léon Say. Qu'on se figure, en effet, qu'en vertu de leur initiative, les députés, nous ne disons pas les sénateurs, car ceux-ci ne peuvent en principe[1], affirme-t-on, déposer aucune proposition budgétaire, abusent de leur droit et amassent demandes de crédits sur demandes d'emprunts, on voit sur-le-champ à quelles conséquences graves on aboutit, l'économie du budget peut en être compromise, ébranlée, détruite. On conçoit donc qu'un Cabinet doive s'en émouvoir, le moindre excès dans les dépenses ordinaires ou dans les emprunts destinés à couvrir les dépenses extraordinaires pouvant conduire le pays aux extrémités les plus graves comme les plus pénibles.

On a de ces faits des exemples nombreux. Dans ces dernières années, on a vu certaines oppositions parlementaires demander, d'une part des réductions, tout en se refusant, de l'autre, à voter les impôts nécessaires. Cette pratique, si elle eût été accueillie aurait créé rien qu'en France et pour un seul budget plus de 500 millions de déficit[2].

En Angleterre, le premier lord de la Trésorerie a de tout temps été investi de la « surintendance et de la conservation »

(1) V. toutefois la lettre très intéressante de M. Wallon sénateur, au journal l'*Éclair* (20 avril 1893).

(2) V. les assertions des ministres des Finances au cours de la discussion des budgets de 1888 à 1892.

des revenus de l'Etat. En cette qualité, il est chargé de discuter et d'examiner les évaluations que les chefs de tous les services doivent lui soumettre. Pitt, premier ministre (1), laissa, il est vrai, tomber son droit de contrôle en désuétude, aussi en résulta-t-il fréquemment que les dépenses excédèrent les crédits dans les comptes des ministres ordonnateurs. C'est alors que la Chambre des communes reconnaissant que la crainte de sa désapprobation n'était plus une garantie suffisante contre le retour des irrégularités, rendit en 1818 à la Trésorerie « le pouvoir qui lui appartenait constitutionnellement de déterminer le montant de la dépense à faire dans « chaque département. »

Les prévisions du premier lord de la Trésorerie et du chancelier de l'Echiquier, en matière budgétaire, portent le nom d'*estimates* : *estimates* des revenus et *estimates* des dépenses, ces dernières se divisant en trois (2) parties distinctes : 1° *services civils* (3); 2° *armée*; 3° *marine*, ce qui fait au fond trois budgets spéciaux. Nous ne parlerons point des deux derniers qui ont un caractère suffisamment précis.

RECETTES.

(Revenue departments.)

1. *Customs* (Douanes).
2. *Inland revenue* (Revenu intérieur).
3. *Post-Office* (Office postal).
4. *Post-Office Packet service* (Service des paquebots postaux).
5. *Post-Office telegraphs* (Office télégraphique).

DÉPENSES.

(Estimates for civil service.)

CLASS I.

TRAVAUX ET ÉDIFICES PUBLICS (*Public works and buildings*).

Grande-Bretagne.

Palais royaux : *Maison de Marlborough* (résidence du prince de Galles; — Parc royal et jardins de plaisance.

(1) George Louis, *Bull. soc. législ. comp*, 1877, p. 230.
(2) L. de Stein, *Lehrbuch der Finanzenwissenschaft*, p. 74.
(3) Les budgets des services civils et des administrations financières sont signés par le secrétaire parlementaire de la Trésorerie; celui de l'armée est présenté par le secrétaire d'Etat de la Guerre; celui de la marine par les lords de l'Amirauté.

Chambres du Parlement.

Monument de Gordon : édifices publics, fournitures des édifices publics.

Bâtiments des services fiscaux ; — Bâtiments des Cours de Comtés ; — Édifices de la cour des shériffs en Écosse.

Cours de police métropolitaine.

Études des travaux publics dans le Royaume-Uni ; — Édifices du service des sciences et arts ; — Bâtiments du *British museum ;* — Ports, etc., compris dans le service du *Board of trade ;* — Port de Peterhead.

Taxes mises sur la propriété de l'État dans la Grande-Bretagne et l'Écosse.

Métropolitan fire brigade : Pompiers métropolitains.

Grandes routes sans péages en Angleterre et dans le pays de Galles ; — Routes avec péages en Écosse.

Irlande.

Édifices publics : Bâtiments scientifiques et artistiques de Dublin.

A l'étranger.

Les phares, les édifices diplomatiques et consulaires.

CLASS II.

SALAIRES ET DÉPENSES DES SERVICES CIVILS (*Salaries and expenses of civil departments*).

Angleterre.

Emplois de la Chambre des lords ; — emplois de la Chambre des communes.

La Trésorerie (*Treasury*), y compris le conseil du Parlement.

Le secrétariat de l'Intérieur (*Home office*) et services subordonnés.

Le secrétariat des Affaires étrangères (*Foreign office*).

Le secrétariat des Colonies (*Colonial office*).

L'Office du sceau privé (*privy seal*).

Le Conseil privé et services en dépendant.

Le bureau (ministère) du Commerce (*Board of trade*) et services subordonnés.

La Cour des banqueroutes (*Bankruptcy*).

La Commission de bienfaisance y compris le service des écoles dotées (*endowed*), la Commission du *Civil service.*

Le service de l'Echiquier (*Exchequer*) et du contrôle des dépenses (*Audit*) ; — L'enregistrement des *friendly societies* (Sociétés de secours mutuels).

La Commission foncière pour l'Angleterre ; — le bureau (minis-

[illegible] — [illegible] Imprimerie — [illegible] pubiic.

[illegible] marine marchande — [illegible]

[illegible]

[illegible] bureau de [illegible] —

[illegible]

[illegible]

[illegible]

II.

[illegible]

Angleterre.

[illegible]

Écosse.

[illegible] — Poursuites criminelles [illegible]

[illegible] — Prisons.

Irlande.

Charges de justice et poursuites criminelles.

Cour suprême de justice; — Cour des banqueroutes; — Greffe de la cour d'Amirauté.

Enregistrement des actes; — Enregistrement des jugements.

Commission foncière : Officiers de la Cour de comté; — Police métropolitaine de Dublin y compris les cours de police.

Office des constables; — Prisons d'Irlande.

Ecoles de correction industrielles.

Asile des aliénés criminels.

CLASS IV.

Instruction publique (*Education, Science and art*).

Angleterre.

Service des sciences et arts, y compris certains services s'y rattachant en Écosse et en Angleterre.

British Museum : National Gallery.

National Portrait Gallery : Sociétés savantes, y compris certains services.

Université de Londres : Collèges universitaires du pays de Galles; — Expéditions d'exploration des grandes mers.

Ecosse.

Instruction publique; — Universités, etc.

National Gallery.

Irlande.

Public Education : Instruction publique.

Office des pensions de retraite des maîtres.

Endowed Schools Commissioners : Commissaires des écoles dotées, (écoles de fondation).

National Gallery : Collège de la Reine; — Académie royale d'Irlande.

CLASS V.

Services diplomatiques et coloniaux (*Foreign and Colonial services*).

Diplomatic services : Services diplomatiques; — Services consulaires; — Suppression de la traite des noirs.

Canal de Suez (directeurs britanniques); primes de tonnage.

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible] [illegible]pre.

[illegible]

[illegible] *[illegible]*

[illegible]

[illegible] [illegible]ande.

[illegible] autres [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible] les [illegible] capitales.

[illegible]

[illegible] *Miscellaneous*.

[illegible]ommissions [illegible].

Dépenses diverses (*Decorations*, *medailles*, etc.).

[illegible] *estimates* [illegible] présente [illegible] donnent [illegible].

Le budget des États-Unis, comme on va en juger, ne ressemble en rien à celui de l'Angleterre :

États-Unis [illegible].

DÉPENSES :

1° Services civils (*Civil establishment*).
2° Relations extérieures (*Foreign intercourse*).
3° Services militaires (*Military establishment*).
4° Services de la marine (*Naval establishment*).

[illegible] détail des recettes qui proviennent, pour [illegible] et pour la majeure partie, des [illegible].

5° Affaires indiennes (*Indian Affairs*).
6° Pensions (*Pensions*).
7° Travaux publics (*Public works*).
8° Service postal (*Postal service*).
9° Divers (*Miscellaneous*).
10° Allocations permanentes annuelles (*Permanent annual appropriations*).
11° Produits de la propriété gouvernementale (*Appendix : proceeds of government property*); dépenses diverses, Trésorerie indépendante (*Contingent expenses; Independent Treasury*).

Estimates (1).

Législatif (*Legislative*).

Sénat des États-Unis.
Chambre des représentants.
Imprimerie publique.
Bibliothèque du Congrès.
Jardin botanique.
Cour des réclamations contre le Gouvernement.

Exécutif (*Executive*).

Traitement du président des États-Unis.
Traitement du vice-président.

Service exécutif (*executive office*).

Département d'Etat (office du secrétaire d'État, ministre des affaires étrangères).
Département du Trésor (office du secrétaire).
Office de l'architecte surveillant.
Offices du premier et du second contrôleur (Cour des comptes).
Office du commissaire des douanes.
Offices du premier, second, troisième, quatrième, cinquième et sixième auditeur.
Office du Trésorier.
Office du greffier.

(1) *House of representatives. Letter from the secretary transmitting estimates of appropriations enquired for the service of the fiscal year ending* (telle année). — Ce document est annuel et comporte les modifications nécessitées d'année à année.

[illegible]

[illegible] Philadelphie, San-Francisco, [illegible] New-York, [illegible]

[illegible] Arizona, Nouveau-Mexique, [illegible]

[illegible] revenu intérieur

Département de la Guerre (War Department).

Office du secrétaire.

Office de l'adjudant général, de l'inspecteur général, du secrétaire de la justice militaire.

Bureau de l'hôpital militaire, du service météorologique (Signal Office).

Office du quartier-maître général, du commissaire général, du chirurgien général, du chef de l'artillerie, du chef du génie.

Département de la marine (*Navy department*).

Office du secrétaire.

Service des chantiers et docks.

Service de l'équipement et du recrutement.

Service des constructions et réparations.

Service des machines à vapeur.

Service des approvisionnements et de l'habillement.

Service de la médecine et de la chirurgie.

Bâtiments du département naval.

Département de l'Intérieur (*of the Interior*).

Office du secrétaire.

Office de la Trésorerie. Office de l'assistant attorney général.

Office général des terres. Office du commissaire des affaires indiennes. Office du commissaire des pensions. Office du commissaire des brevets. Office du commissaire de l'instruction. Office du directeur des services géologiques. Office de l'auditeur des comptes des chemins de fer.

Services placés sous la direction de l'architecte du Capitole.

Terres publiques (*Public lands*).

Offices des arpenteurs généraux en Louisiane, Floride, Minnesota, Dakota, Colorado, Nouveau-Mexique, Californie, Idaho, Nevada, Orégon, Washington, Nebraska et Iowa, Montana, Utah, Wyoming, Arizona.

Postes (*Post-office department*).

Office du Postmaster général.

Département de l'agriculture (*Agriculture*).

Office du Secrétaire.

Département de la Justice (*Department of Justice*).

Office de l'attorney général.
Gardiens de prison.

Services judiciaires (*Judicial*).

Cour suprême des États-Unis.
Cours de district des États-Unis.
Cour du district de Columbia.
Attorneys (*procureurs*) de district des États-Unis.
Marshals des États-Unis (Exécuteurs des décisions judiciaires).

Relations extérieures (*foreign intercourse*).

Traitements des ambassadeurs, ministres [1] et agents diplomatiques dépendant du département d'État.

(1) Par un acte récent et survenu au cours de l'impression de ce volume, le Congrès des États-Unis vient d'autoriser le Président de l'Union à remplacer par des ambassadeurs, les ministres plénipotentiaires accrédités auprès de toutes les grandes puissances. La France et les États-Unis ont décidé de se faire représenter réciproquement par des diplomates revêtus de cette haute qualité et un décret du 26 mars 1893, rendu sur la proposition de M. Develle, ministre des Affaires étrangères, érige la légation de France à Washington en ambassade.

Commission des contestations hispano États-Uniennes.

Prisons pour les convicts américains.

Loyer d'un palais de justice et d'une prison au Japon.

Bâtiments de la légation en Chine.

Transport des criminels.

Secours et aide aux marins abandonnés.

Dépenses résultant du *Neutrality act*. — Entretien du cimetière américain de Smyrne.

Dépenses annuelles des feux du Cap Spartel et de Tanger (Côte marocaine).

Pensions aux veuves ou aux enfants des agents diplomatiques ou consulaires morts à l'étranger.

Détails des dépenses sous chaque grand service :

Services militaires (*military establishment*) dépendant du département de la Guerre (*under the war department*).

Office du commandant général.

Office de l'adjudant général.

Office du *Chief signal office*.

Département de la solde.

(Chapitre très détaillé qui, partant du général au traitement de 13,500 dollars, aboutit au *battallion sergeant major* qui en touche 432).

Département des subsistances. — Département du quartier-maître. — Département médical. — Département du chef du génie. — Département de l'artillerie. — École militaire (*Military Academy*).

Services de la marine de Guerre (*Naval establishment*), au titre du département de la Marine (*Under the Navy department*).

Bureau de la navigation. — Bureau de l'artillerie. — Bureau de l'équipement et du recrutement. — Bureau des chantiers et docks. — Bureau de la Médecine et de la Chirurgie. — Bureau de l'approvisionnement et de l'habillement. — Bureau des constructions et réparations. — Bureau des machines à vapeur. — École navale (*Naval academy*). Troupes de marine.

[Affaires indiennes (*Indian affairs*), au titre du département de l'Intérieur (*under the department of the Interior*).]

[illegible] Indiens (Dépenses courantes et éventuelles). [illegible] des traités avec certaines tribus indiennes. — [illegible] établissements, entretien d'Indiens.

Intérêts du capital du fonds de crédit.

[Pensions (*Pensions*) (1), au titre du département de l'Intérieur (*under the department of the Interior*).]

Pensions militaires.

Pensions navales.

[Travaux publics, au titre du département de la Trésorerie (*under the treasury department*).]

Édifices publics. — Phares. — Fanaux. — Signaux de brume, au titre du département de la Guerre.

Arsenaux et salles d'armes. — Fortifications et autres travaux de défense. — Amélioration des rivières et des ports. — École militaire.

[Au titre du département de la Marine.] — Chantiers et emplacements des navires.

[Au titre du département de l'Intérieur.] — Édifices publics. Musée national.

[Au titre du département de la Justice.] — Édifices.

[Au titre du département de l'Agriculture.] — Plantations.

[Postal-service.]

Toutes ses dépenses sont payées avec les revenus des postes.

[Divers.]

(Partie très importante du budget qui comprend tous les services des différents départements non renfermés dans les divisions précises du budget et qui s'élève à 60 ou 80 millions.)

Dépenses d'impression pour chacun des départements ministériels.

[Au titre de la Cour des réclamations (*of Claims*). — Paiement des jugements.]

[Au titre du département de la Trésorerie :]

Stations de sauvetage.

Service des bateaux de douanes. — Phares. — Cadastre des côtes et de l'intérieur des terres.

Objets divers.

Dépenses de la circulation nationale des monnaies.

Refonte des monnaies d'or et d'argent.

Services de la pisciculture.

Entretien de certains étangs à poissons. — Entretien d'un steamer attaché au service de la reproduction du poisson.

Construction de l'étalon des poids et mesures, chauffage,

(1) On sait à quelles discussions ont donné lieu aux États-Unis le nombre et la quotité considérables des pensions.

fournitures pour les
contrefaçon et autres
part aux denonc

de la secession

la Guerre :
dans l'interêt du
administrations des lign

Vers maxes des lacs

de la gue

l'Union postale
e Monroe
pour les soldats

receveurs géné
etc.
de chaq
des for
d'inde
terres publ

Relevé

Commission
hôpital gouver
pour les sol
Institut
conservation

saisie de pr
des recl
et fraude

...de l'Utah. — Dépenses des cours territoriales
Réforme scolaire (*Reform school*).
Service judiciaire (*Judicial*).
Dépenses des cours des États-Unis. — Entretien de
victs.

Allocations permanentes annuelles (*Permanent an*
appropriations).

Déterminées (*specific*).

[Au titre du département de la Trésorerie], l'Institut
Smithsonienne, perception des droits de douanes.

[Au titre du département de la Guerre], armement et équ
ement de la milice.

Indéterminées.

Exécutif (*Executive*).
ous le département de la Trésorerie :
lontant des produits des propriétés confisquées et aban-
ées.
mboursement des taxes illégalement perçues.
mboursement de la dette nationale. Caisse d'amortisse-
(*Sinking fund*).
rêts de la dette publique. — Intérêts des actions du
n de fer du Pacifique. — Salaires et dépenses des ins-
rs de bateaux. — Restitution de droits touchés en excès
ociations nationales de banques. — Remboursement
éraire pour rachat de terres. — Admission au draw-
evenu intérieur). — Hôpital de la marine. — Douanes.
boursement de taxes indûment perçues (revenu inté-
— Remboursement de monnaies reçues et recouvrées
ur sous le couvert de la Trésorerie (revenu intérieur).
nat de timbres (revenu intérieur). — Marchandises
lamées (douanes). — Remboursement à des importa-
xcédents sur les dépôts en douanes.
backs, primes ou admissions (douanes).
icats de drawbacks et autres charges (douanes).
oursement de droits sur les marchandises détruites
s).
oursement d'argent reçu et recouvré par erreur
s).
le département de la Guerre :

[illegible] sous-officiers [illegible]

[illegible] Marine.

[illegible] comme pour les pertes.

[illegible] l'honneur;

[illegible] pour l'indemnité des terres [illegible] [illegible] remboursement [illegible] valeurs par erreur. — Restitution [illegible] les rentiers.

[illegible]

[illegible] les fonctionnaires [illegible] cons.

[illegible] Cour suprême de justice [illegible] traitements, etc.

[illegible] budget [illegible] quand il est présenté [illegible] dans [illegible] [illegible] n'est [illegible] aucun [illegible] ne [illegible] Il peut être [illegible] budget [illegible] l'examen [illegible] ce dernier soit moins [illegible] se reproduisent pas [illegible] rubriques [illegible] budget [illegible] de ceux qui précèdent. [illegible] modèle de budget [illegible] qu'on [illegible] droit qui le [illegible] chaque ministère et chaque grand service sous chaque [illegible] sont méthodiquement classés et leur place nettement [illegible] les budgets des grandes administrations publiques [illegible] successivement formant un tout complet [illegible] dans une seule et telle un budget [illegible] chacun des budgets par[illegible] dans le budget général.

[illegible]

[illegible] nationale;

Légion d'honneur;

[illegible] et protectorats

[illegible]

[illegible] pénitentiaire

[illegible]

[illegible]

[illegible] la Marine.

[illegible]

Cultes;
Beaux-Arts;
Commerce et Industrie;
Postes et Télégraphes;
Colonies;
Agriculture;
Travaux publics;
Algérie;
Chemins de fer de l'Etat;
Conventions avec les grandes compagnies;
Caisse nationale d'épargne.
Plus quelques autres services de moindre importance.

Comme on le voit, notre budget n'est guère comparable d'aspect à ceux de l'Angleterre et des États-Unis. Ces derniers budgets ne sont pas divisés en chapitres généraux correspondant comme les nôtres à chacun des ministères et des grands services annexes (1). On ne voit pas non plus figurer dans le budget anglais la dette publique, ni la liste civile de la reine et des princes, ni les autres dotations. C'est seulement le compte annuel (*finance account*) qui donne une vue d'ensemble des recettes et des dépenses, car les budgets spéciaux que nous avons reproduits plus haut ne comprennent pas les dépenses dans leur universalité. Il n'y a pas, d'ailleurs, plus de points communs entre les détails de la présentation des budgets anglais, américains ou suisses d'une part, qu'entre eux tous et les détails de la présentation du budget français d'autre part. En Angleterre, les recettes et les dépenses se subdivisent en deux sections : dans l'une prennent place les dépenses qui ont un caractère permanent et les impôts qui doivent les couvrir; dans l'autre, les dépenses dont la quotité est variable et les taxes auxquelles on a recours pour équilibrer le budget. Ces dépenses et ces taxes sont les seules qui soient soumises à un vote annuel du Parlement. M. de Stein (2) préfère ce système au nôtre par la raison, dit-il, qu'il est impossible d'embrasser l'ensemble d'un budget et de le discuter sérieusement; l'examen, suivant lui, est plus approfondi quand on n'en étudie que les parties variables, aussi se

(1) Sans entrer dans le détail des divisions du budget français qu'il est facile de se procurer, faisons cependant remarquer que les budgets annexes y sont bien moins nombreux qu'autrefois.

(2) De Stein, *Lehrbuch der finanzwissenschaft, ut suprà;* baron de Czoernig, *Das britische budget.*

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

budget et désireux de voir toutes les parties de ce grand tout s'harmoniser jusque dans leurs détails les plus minimes, n'ont donc jamais admis que l'initiative des représentants s'exerçât en matière de finances. Déjà la Chambre des lords était condamnée à l'impuissance vis-à-vis des propositions du Gouvernement, mais les Communes, toujours en quête d'activité, pouvaient créer les plus grands embarras au Cabinet; c'est pour ce motif que l'usage s'est établi de destituer ses membres de toute initiative budgétaire.

« C'est en Angleterre un principe incontesté, dit à ce sujet M. R. Palgrave, qu'aucun député ne peut prendre l'initiative et la responsabilité personnelle d'une ouverture de crédit. Sans cela les membres du Parlement, harcelés par leurs électeurs, se trouveraient amenés à réclamer à chaque instant le concours de l'État pour toute sorte de dépenses autres que celles d'intérêt général. Toute initiative est accordée aux représentants, excepté celle-là. Les ministres seuls peuvent demander de l'argent au pays, et encore ne le font-ils qu'au nom de la Couronne (1). »

M. Th. Erskine-May, de son côté, s'exprime ainsi :

« Les Communes ne votent aucun crédit s'il n'a été demandé par la Couronne; elles ne peuvent créer ou augmenter aucune taxe en dehors de ce qui est indispensable pour constituer les crédits votés ou à voter pour suppléer à l'insuffisance des recettes.

« Ce principe que l'initiative des demandes de subsides appartient exclusivement au Cabinet et que la Chambre ne peut voter d'autres crédits que ceux que la Couronne a préalablement réclamés, n'est pas seulement applicable aux allocations budgétaires annuelles. Un ordre du jour du 20 mars 1866 décide « que la Chambre n'admettra aucune proposition tendant à l'obtention d'un crédit quelconque pour les services publics et qu'elle ne donnera suite à aucune motion indiquant une dépense à imputer sur le revenu de l'Etat, soit sur les fonds constitués en dotation, soit sur les fonds préparés par le Parlement, en dehors des demandes formulées par la Couronne. Et la pratique constante du Parlement étend cette interdiction à toute motion qui, sans constituer une demande formelle de crédit ou une imputation sur le revenu de l'Etat implique cependant une dépense pour le Trésor. »

(1) R. Palgrave, secrétaire général adjoint de la Chambre de communes (*Revue d'administration*, août 1878).

[illegible] encore [illegible]

[illegible] message spécial de la Couronne [illegible]

[illegible] finance. [illegible]

[illegible]

[illegible]

mités ont une influence considérable, de plus, leurs attributions n'étant pas toujours parfaitement définies, ils empiètent mutuellement et cela à tout instant sur leurs fonctions et leurs droits respectifs. En ce qui concerne la préparation du budget, ce sont les Comités des voies et moyens (*ways and means*) et des allocations (*appropriations*) qui sont investis de tous pouvoirs. En effet, en vertu des termes mêmes de la Constitution « toute loi d'impôt doit prendre naissance dans la Chambre des représentants [1], » et par suite doit être préparée par elle ou ses délégués.

Si les ministres ne sont pas appelés à prendre part à la préparation du budget, cela tient à ce qu'ils n'ont pas accès dans les Chambres. Toutefois, les Comités les invitent à se présenter devant eux pour avoir leur avis et connaître leur opinion. C'est là qu'ils fournissent, avec les explications qu'ils jugent nécessaires, les documents dont les commissions ont besoin pour l'étude de leurs projets. Ils sont enfin admis à formuler des propositions soit par écrit, soit de vive voix, mais là se borne leur intervention. Le chancelier de l'Échiquier anglais et le ministre des Finances français seraient en vérité bien surpris de voir ainsi préparer les budgets. Remarquons, d'autre part, qu'aux États-Unis, les divers projets émanés de chacun des ministres sont réunis par le secrétaire du Trésor en un volume d'au moins 300 pages qui est adressé au Congrès sous le nom de *lettre du secrétaire du Trésor transmettant les projets d'affectation de dépenses pour l'année fiscale*. C'est ce document d'ensemble analysé plus haut qui sert de base à l'établissement des projets de lois budgétaires. Si le ministre des Finances, autrement dit le secrétaire du Trésor désire l'établissement d'une taxe nouvelle [2], il est

in the Post-office; Expenditures in the interior department; Expenditures in the agriculture department; Expenditures on public buildings; Expenditures in the department of justice; Reform in the civil service; Mississipi levees and improvements; On rules; On the revision of the laws; Regulating the election of Presideni, Vice-President and representatives in congress : On the census; On Indian depredation claims; On the alchoolic liquor trafic; Printing; Enrolled bills; Library. (Americal almanack and treasury of facts statistical, financial and politicals for the year 1878, P. 183 et Official congressional directory by W. H. Michael, 1888, et années suivantes).

(1) *All bills for raising revenue shall originate in the house of Representatives* (art. 1, § 7). Georges Louis, *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1877.

(2) De Noailles, *Cent ans de République aux États-Unis*, t. II, p. 37.

anciennes finances de l'Inde, n'offre qu'une image affaiblie des difficultés budgétaires qui se dressent si souvent aux Etats-Unis sous les pas des législateurs et des ministres.

Et c'est, non seulement, au point de vue des conflits qui peuvent surgir que le système américain présente d'insurmontables inconvénients, c'est encore et surtout au point de vue de la recherche des responsabilités. En effet, le secrétaire des Finances qui ne paraît jamais en nom et qui ne possède qu'un rôle consultatif, n'a d'existence propre que vis-à-vis de la commission des voies et moyens et de celle des dépenses; par suite, il n'a de compte à rendre de ses actes à qui que ce soit, si ce n'est au président même de l'Union, vis-à-vis duquel, comme tous ses collègues, il se trouve dans une situation sensiblement comparable à celle des ministres français du second empire vis-à-vis de l'Empereur.

Restent, il est vrai, les grands Comités chargés de préparer le budget, mais qui donc pourra s'attaquer à eux quand les taxes ne produiront pas ce qu'on attendait de leur rendement? Personne. Ont-ils même une responsabilité? Non! puisqu'ils ne sont que la simple délégation d'une assemblée qui est armée, elle, du droit d'accuser et sur laquelle on n'a aucun moyen d'action? Et, en supposant qu'ils en eussent, pourrait-on les rendre responsables? Pas davantage, car ils forment un corps collectif sans solidarité et partant sans autre responsabilité que celle qu'ont tous les corps élus vis-à-vis des électeurs appelés périodiquement à renouveler leurs pouvoirs.

Et puis l'esprit de parti joue encore, on le prétend du moins, un rôle dans toutes ces questions. Dès l'ouverture du Congrès et pour toute sa durée, le *Speaker*, on le sait, répartit l'examen des affaires publiques entre les Comités permanents, les *standing committees* et il en désigne, lui-même, les membres. Or, cette désignation des membres des Comités par le *Speaker* a soulevé à plusieurs reprises des critiques. Le *speaker*, en effet, composerait les Comités importants de manière à n'y laisser aucune influence sérieuse au parti contraire au sien et il assignerait, de propos délibéré, les Comités secondaires aux représentants qui ne sont pas de sa nuance. Rechercher des responsabilités dans ces conditions serait à tout point de vue encore illusoire, car on ne trouverait jamais une majorité de représentants pour prononcer sur ces recherches, les Comités étant créés à l'image même de cette majorité.

[illegible] donc [illegible] déclarer que le [illegible] vigueur aux États-Unis [illegible] Angleterre. [illegible] les États parlementaires [illegible] constitutionnel [illegible] générale de [illegible] initiative du gouver- [illegible] modération dans le total [illegible] la prudence dans le détail [illegible] lorsque le cabinet [illegible] les [illegible] possède une responsabilité [illegible] critiquer, de l'accuser même [illegible] sur lesquels sont fondés [illegible] quelque chose de [illegible]

[illegible] États-Unis [illegible] publics [illegible] abroge [illegible] modifie [illegible] fort importants [illegible] l'amortissement [illegible] Chambre [illegible]

[illegible] des dépenses [illegible]

si aucune assemblée représentative, sauf celle des États-Unis, ne prépare elle-même le budget du pays, ce soin étant toujours laissé au ministère, aucune, non plus, ne délègue à qui que ce soit le vote de l'impôt et du budget des recettes et des dépenses, la sanction des Chambres étant toujours exigée pour l'appropriation des revenus aux différentes classes de dépenses publiques.

Dans le budget français, tous les chapitres de dépenses étaient encore récemment répartis entre six titres. Quant aux recettes, elles restent divisées entre sept.

DÉPENSES.

Titre I. Budget ordinaire.
Titre II. Budget des dépenses sur ressources extraordinaires.
Titre III. Budget des dépenses sur ressources spéciales.
Titre IV. Budgets annexes rattachés pour ordre au budget général.
Titre V. Services spéciaux du Trésor.
Titre VI. Moyens de service et dispositions diverses.

Après la suppression du budget sur ressources extraordinaires, les lois de finances de 1891 et de 1892 n'ont plus contenu que cinq titres. Avec la suppression récente du budget sur ressources spéciales, le budget de 1893 n'en contient plus que quatre.

RECETTES.

1. Impôts directs.
2. Impôts indirects.
3. Produits des monopoles et exploitations industrielles de l'État.
4. Produits et revenus des domaines de l'État.
5. Produits divers du budget.
6. Ressources exceptionnelles.
7. Recettes d'ordre.

Le vote des dépenses publiques peut se produire sous des formes différentes :

1° en bloc; 2° par ministère; 3° par section de ministère; 4° par chapitre sous chaque ministère; 5° par article ou par paragraphe.

On le voit, il y a cinq manières de procéder, chacune indiquant un progrès ou une diminution dans la somme des pou-

[illegible] révolution [illegible] un vote
[illegible] les assemblées des
[illegible] généraux, convoqués
[illegible] pour délibérer sur des
[illegible] puis durant les deux
[illegible] française. Ce n'est qu'à
[illegible] à nouveau recon-
[illegible] ment en 1789 qu'elle
[illegible] des dépenses. L'Assem-
[illegible] en deux portions, en
[illegible] 700,000 livres pour
[illegible] des Affaires étran-
[illegible] Colonies, des Ponts
[illegible]; 300 millions de
[illegible] et religieux des
[illegible] l'État, et les intérêts
[illegible] portion, au total

[illegible] des dépenses [illegible]
[illegible] une seconde loi [illegible]
[illegible] istère.

[illegible]

cinquante-deux subdivisions budgétaires. Avec la monarchie de Juillet nous entrons dans une phase nouvelle. Une loi [1] décide, qu'à l'avenir, le budget des dépenses de chaque ministère sera divisé en chapitres spéciaux ; que chaque chapitre ne contiendra que des services corrélatifs ou de même nature, que les sommes affectées par la loi à chacun de ces chapitres ne pourront être appliquées à des chapitres différents. C'est l'inauguration en France du vote par chapitre.

En 1852 on recule budgétairement parlant de trente ans en arrière [2]. La Constitution ne laisse plus aux Chambres que le droit de voter le budget par ministère.

Depuis la République, on est revenu au vote par chapitres et peut-être le jour n'est-il pas éloigné où les votes des Chambres pénétreront jusqu'à l'article ou au paragraphe. Quoi qu'il en soit, on peut dire qu'actuellement et cela dans tous les pays, chaque dépense ressortit exactement à un ministère. « Être ministre c'est être chargé de dépenser, plus ou moins [3]. » Les ministres se répartissent donc entre eux toutes les dépenses du budget. En France, la part de chacun est déterminée dans un état, dit état A [4].

Le vote des représentants du pays porte actuellement sur environ huit cent cinquante subdivisions budgétaires, tandis que dans le budget anglais le nombre des votes de chapitres sur lesquels s'exerce la spécialité budgétaire est seulement de 200 environ, les services civils (1890-1891), comprenant 109 votes, le surplus, soit 80 à 100 votes au plus étant relatifs aux *Estimates* de la Guerre et de la Marine.

L'article 8 de la Constitution française porte : « Que les lois de finances doivent être *en premier lieu présentées et votées par la Chambre des députés.* »

Ce texte est, à peu de chose près, la reproduction de l'article 15 de la Charte de 1830, et même des articles 17 et 47 de la Charte de 1814 où l'on peut lire cette phrase qui, il est vrai, ne s'appliquait qu'aux impôts : « La proposition des lois appartient au Roi, à la Chambre des pairs et à la Chambre des députés; néanmoins toute loi d'impôt doit être d'*abord votée* par la Chambre des députés. » D'ailleurs, comme l'a

(1) Loi du 29 janvier 1831.
(2) Constitution du 25 décembre 1852.
(3) Stourm, *Le budget*, *passim*.
(4) L'État A annexé à l'art. 1er du projet de loi.

... placé sous un régime
... régime de monarchie tran-
... consulat ou la République.
... 1848 et de 1871 exceptés
... le principe a toujours été
... seulement quand on veut
... de la Chambre haute en

... examiner la question dans
... vérité, qu'aucune assimila-
... Sénat français actuel et la
... ou de la monarchie
... un corps élu comme la
... à plusieurs degrés.
... médiatement de la volonté
... hautes qui l'ont pré-
... peut avoir en matière
... les hautes Assemblées
... des prétentions élevées
... discours prononcé par
... pairs dans la séance
... ment d'alors. On
... la discussion du
... au cours de

que, du moment que le droit d'amendement était reconnu à la Chambre haute, peu importait qu'il fût ou non exercé en fait, qu'il suffisait qu'il pût l'être pour établir des précédents favorables à la prétention du Sénat. Ce raisonnement pêche malheureusement par la base, il déplace simplement la question et ne l'élucide pas. En effet, ce qu'il est nécessaire de connaître, c'est le compte que la Chambre des députés doit tenir d'un amendement voté par le Sénat. On doit se demander si le Sénat ayant rétabli un crédit, et la Chambre des députés ayant persisté à le supprimer par un nouveau vote, la décision des élus du suffrage universel doit être considérée comme définitive, de telle sorte que le Cabinet se trouve autorisé à faire promulguer la loi de finances conformément à la volonté des députés et malgré l'opposition faite sur certains points par les sénateurs. Pour examiner cette grave question avec quelque détail, il faut se reporter aux discussions parlementaires de 1876.

Dans la séance [1] du 19 décembre, M. Pouyer-Quertier, rapporteur de la commission des finances, après avoir exposé au Sénat son sentiment sur ce sujet ajoutait : « Nous n'avons pas eu à soulever des discussions théoriques sur la nature et l'étendue de nos pouvoirs ; il nous a suffi d'être assurés que dans les propositions que nous avons l'honneur de vous soumettre, nous n'excédons pas ces pouvoirs. Nous vous demandons de rétablir certains crédits ou certaines portions de crédits demandés d'abord par le Gouvernement, réduits ou supprimés depuis par la Chambre des députés et de retrancher certaines dispositions législatives qui ne figuraient pas dans le projet ministériel. Ces propositions ont uniquement pour objet d'assurer le maintien des lois existantes ou la marche de services publics régulièrement établis. Ainsi appliqué, notre droit est incontestable et nous avons été, dans notre commission, unanimes à le reconnaître. »

Et quand le premier amendement proposé par le Sénat vint en discussion devant cette Assemblée, M. Bernard s'exprima ainsi : « Ni le rapporteur, ni la commission des finances n'ont eu la pensée de faire échec en cela aux droits de la Chambre des députés, tout aussi respectables que les nôtres. Nous avons pensé que quand un crédit proposé par le ministère a été discuté devant la Chambre des députés, qu'il ait été accepté ou repoussé par elle, il appartenait au Sénat, de par la Cons-

(1) Voir le *Journal officiel* de décembre à différentes dates.

dération, d'examiner à nouveau la question, et après l'avoir examinée, de la repousser ou de l'accepter, suivant sa volonté. Voilà la limite dans laquelle il nous a paru que le Sénat avait le droit de se mouvoir dans la discussion.

« Et alors quelle sera la solution du litige? Elle ne me paraît pas, quant à moi, difficile. Il me paraît incontestable que, quand la Chambre des députés a refusé un crédit, que la discussion sur ce crédit recommence devant le Sénat, si le Sénat rétablit ce crédit, c'est un appel qu'il fait à la Chambre des députés pour une nouvelle délibération, pour un nouvel examen. Mais si la Chambre des députés persiste à refuser ce crédit, il faut bien le reconnaître, ce crédit ne peut pas figurer dans la loi de finances comme un crédit approuvé. Pourquoi? Parce que la loi de finances, comme toutes les lois, a besoin, pour être une loi, d'avoir reçu l'approbation commune de la Chambre des députés et du Sénat. »

La question en était là; elle était, comme on le voit, fort loin d'être résolue. Les membres des deux fractions du Parlement attendaient avec impatience les débats qui allaient s'ouvrir dans la Chambre des députés quand les amendements du Sénat y seraient discutés lorsque s'engagea entre deux orateurs éminents : Gambetta et M. Jules Simon, la discussion mémorable que l'on sait. On n'a qu'à consulter le *Journal officiel* du 28 décembre 1876. On y lira avec fruit les arguments invoqués de part et d'autre.

Suivant l'opinion de Gambetta, la Chambre haute, en matière de dépenses comme en matière d'impôts, n'a qu'un droit de contrôle qui varie avec les régimes politiques. Tantôt, selon les uns, ce droit de contrôle, c'est le droit de s'opposer en bloc à la promulgation du budget parce qu'elle lui apparaît comme inconstitutionnelle, c'est celui du régime impérial; tantôt, selon les autres, la haute assemblée n'a qu'un droit de nature restreinte, celui de remontrances ou d'observations, un droit de nature théorique qui se manifeste par des vœux, des réflexions et dont on retrouve la trace dans les rapports des commissions, le droit enfin de s'opposer à une mesure frivole qui paraîtrait compromettre la prospérité ou la liberté des citoyens. Mais quant à un pouvoir propre, à un pouvoir qui constituerait une sorte d'initiative pour la Chambre haute en matière d'impôts ou en matière de dépenses, ce pouvoir ne lui a jamais été concédé ni par les textes, ni par la pratique parlementaire.

C'est ainsi que vers 1846, il y eut, à la Chambre des pairs, un débat solennel sur l'émigration polonaise. La Chambre des députés ayant réduit le crédit alloué chaque année à ces exilés, à quelles résolutions s'arrêta la haute assemblée? Elle se borna à émettre le vœu que l'année suivante la Chambre des députés se montrât plus généreuse.

Le 25 juillet 1846, la Chambre des députés venait, dans le budget des cultes, de supprimer 41.000 francs d'allocation aux ecclésiastiques qui avaient dépassé un certain âge. Elle envoya néanmoins son budget à la Chambre des pairs. M. de Montalembert prit la parole contre cette réduction et exprima l'espoir que le crédit serait rétabli l'année suivante, et le compte-rendu ajoute : « C'est en se confiant dans cette promesse que M. de Montalembert ne propose pas, cette année, d'amendement pour accroître le fonds porté à ce chapitre. Le droit de la Chambre des pairs, en matière de dépense comme en toute autre, ne saurait être méconnu si on veut rester dans les termes et dans l'esprit de la Charte. Le premier vote sur les lois d'impôt appartient sans doute à la Chambre des députés, mais on ne peut en conclure que la Chambre des pairs ait le droit de voter par amendement une augmentation de dépenses dans un chapitre du budget. La loi qui fixe le budget des dépenses n'est pas, à proprement parler, une loi d'impôt. C'est seulement lorsque le budget de l'Etat est arrêté en dépense qu'intervient le vote de l'impôt qui doit y pourvoir et sur lequel la Chambre des députés doit constitutionnellement voter la première. »

Gambetta fait remarquer, à ce propos, que l'on doit être frappé de l'insistance apportée par M. de Montalembert à mettre en opposition les mots : « lois d'impôts » et les mots « dépenses, » surtout si l'on rapproche ces expressions de cette phrase d'un autre de ses discours : « En matière d'impôts, nous n'avons aucune espèce d'initiative, mais je conteste que la Charte de 1830 nous ait également interdit l'initiative en matière de dépenses. »

Si l'on compare entre elles les Constitutions de l'Europe, il en ressort que toutes les Chambres des députés (1) ont, à n'en pas douter, en matière d'impôt, et cela suivant l'expression de Gambetta « le premier et le dernier mot. » Telle était déjà d'ailleurs, l'opinion de l'Assemblée nationale nom-

(1) V. les constitutions belge, hollandaise, italienne, etc.

[illegible] en 1871, au moment de la rédaction de la Constitution qui régit actuellement la France. Le rapporteur de la commission, M. Antonin Lefèvre-Pontalis, écrivait ce qui suit : « Il restait à la commission pour accomplir sa tâche [illegible] déterminer les attributions du Sénat. Elles ne pouvaient être moindres que celles de la Chambre des députés et elles devaient assurer au Sénat, sur le vote de toutes les lois, la plénitude de la puissance législative. [illegible] on ne serait pas [illegible] du Sénat [illegible] que le droit de s'opposer sans avoir le droit de reviser. Il fallait donc lui attribuer, à titre égal, les attributions de la Chambre des députés, moins celle du droit de priorité ; *il ne fallait pas aussi [illegible] de remarquer pour la Chambre des députés nommée directement par [illegible] le droit de voter [illegible] le budget, [illegible] Angleterre [illegible] la Chambre des lords et dans [illegible] le Sénat des États-Unis ne peut rendre aucune [illegible].*

Mais en France, n'est-ce pas dans la question de dépenses et d'impôts que le contrôle du Sénat peut être le plus salutaire et le plus nécessaire ? N'est-ce pas dans les lois de finances les dispositions législatives qui pourraient désorganiser d'importants services ? »

Comme corollaire de ce rapport, l'article 12 du projet était ainsi conçu :

« Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois. Toutefois, les lois de finances doivent être présentées, en premier lieu, à la Chambre des députés. »

Cet article, [illegible] à la suite d'un amendement de M. Wallon contenant cette addition « *et votées par elle* », fut [illegible] le texte actuel de l'article 8 de la Constitution. Quelle est la première conséquence de cet article ?

C'est, nous le savons, suivant l'opinion de Gambetta, que [illegible] en matière d'impôts, et en matière de finances, le droit d'initiative [illegible] le droit par l'organe de ses [illegible], de ses commissions et du Cabinet même, de faire des remontrances à la Chambre des députés et de lui [illegible] tel impôt, tel crédit ou telle suppression de crédit [illegible] difficile à justifier, qu'il a [illegible] le droit de l'indiquer en suspendant son vote sur [illegible] jusqu'à ce que la Chambre ait consenti [illegible] *les modifications* qu'elle a apportées, mais qu'il

n'a pas le pouvoir de créer des dépenses parce qu'alors il cesserait d'être un pouvoir de contrôle et qu'il s'arrogerait un pouvoir qui n'appartient qu'aux représentants directs des contribuables ce qu'aucun texte législatif ne lui a accordé. Au surplus, dans le cas où la Chambre des députés se livrerait à des empiètements excessifs, dans le cas où elle refuserait les ressources et les crédits nécessaires à la marche du gouvernement, eh bien! alors le Sénat a l'arme dont l'a doté la Constitution, il a son droit de dissolution.

Contrairement à cette théorie soutenue par Gambetta, le Gouvernement, par l'organe de son représentant M. Jules Simon, reconnaissait au Sénat, non seulement le droit de voter le budget mais celui de rétablir les crédits supprimés par l'autre Chambre. Il ajoutait que si les députés refusaient de souscrire à ces rétablissements de crédits, les crédits n'existeraient pas, qu'alors il y aurait conflit entre les deux Chambres et que, pour les mettre d'accord, il faudrait en venir à la dissolution de la Chambre des députés. C'était là le seul point sur lequel il fut d'accord avec Gambetta.

Ce dernier argument paraît toujours un peu rigoureux. La dissolution est une arme qu'on ne doit employer qu'avec une extrême réserve et l'on ne peut admettre qu'un Sénat consente à dissoudre indéfiniment une Chambre qui se refuserait à accepter les crédits dont il proposerait le rétablissement. Il faut plutôt supposer que les deux Chambres seraient obligées de subir, en cas de dissentiment, le système qu'on a appelé avec raison le système de « *la navette perpétuelle* » et qui consiste à renvoyer sans trêve ni fin d'une Assemblée à l'autre le budget de l'Etat. On est alors fondé à se demander comment on pourrait obtenir avant l'expiration de chaque année une loi de finances exécutoire et comment le régime parlementaire pourrait sortir d'une telle expérience sans se déconsidérer irrémissiblement aux yeux de l'opinion publique.

En fait, il n'est pas douteux que le dernier mot doive rester à la Chambre des députés, parce que de tous temps, et bien avant même qu'il fût question de l'existence d'une Chambre haute, un droit absolu sur le vote de l'impôt lui a appartenu. Dès le XIVe siècle, en 1314 (1), la nation le reven-

(1) H. Hervieu, G. Picot, Lalourcé et Duval, *ut suprà; Collection de Mayer sur les Etats-généraux* en 18 vol.; Bailly, *Histoire des finances françaises, op. cit.*; Jacques Bresson, *Histoire des finances en France*, passim.

diqua par la voix de ses représentants aux Etats-généraux. Au xve et au xvie siècle, c'est-à-dire en 1484 et en 1576, il lui fut officiellement reconnu par la royauté aux Etats-généraux de Tours et de Blois. Or, les Etats-généraux d'alors, ne sont autre chose, au mode d'élection et à la permanence près, que la Chambre des députés d'aujourd'hui.

Il faut donc incliner à penser que c'est à cette Assemblée qu'il appartient de « tenir les cordons de la bourse, » suivant la parole d'un éminent orateur et cela, non parce qu'elle est plus éclairée ou plus instruite que la Chambre haute, le contraire est apparu quelquefois comme vrai, mais parce que sortie des entrailles mêmes du pays, elle le représente d'une façon assurément plus fidèle qu'une haute assemblée comme un Sénat, qui pour être pleine d'illustrations, de capacités ou de talents élevés n'est que le produit réfléchi de suffrages superposés. Cette démonstration suffit à prouver qu'aucun Sénat ne peut avoir la prétention d'enrayer définitivement en matière de finances la volonté de la Chambre des députés, expression vivante et spontanée des suffrages de tous les électeurs et de tous les contribuables petits ou grands.

Ces principes posés, il convient de faire connaître de quelle façon se termina le conflit qui s'était élevé entre le Sénat et la Chambre des députés au sujet du budget de 1877 et quel accord intervint.

La Chambre des députés ayant arrêté successivement le budget des dépenses et celui des recettes, le Sénat fut saisi à son tour de la loi de finances ; il y rétablit certains crédits qui y avaient été supprimés ou réduits par la Chambre des députés et qui avaient trait aux Cours d'appel, au traitement des desservants, aux sous-préfectures de Sceaux et de Saint-Denis, aux frais de service des officiers généraux, à l'indemnité d'entrée en campagne, au service des aumôniers militaires et des aumôniers de la flotte, enfin aux garanties d'intérêts aux compagnies de chemins de fer. Le projet de loi fut alors rapporté à la Chambre des députés et la commission du budget proposa de maintenir la suppression des crédits malgré l'opposition du Sénat. La Chambre, après avoir entendu le discours du président de la commission du budget et celui du président du Conseil des ministres préféra, toutefois, donner une preuve de son esprit de conciliation en adoptant quelques-uns des amendements apportés à son projet de budget par le Sénat. Appelée de nouveau à se prononcer, cette

dernière Assemblée vota l'ensemble du projet à l'unanimité.

Cependant en dépit de ce précédent, le point de droit purement constitutionnel n'était toujours pas tranché, et le 15 janvier 1882, il fut de nouveau abordé par Gambetta qui affirma son intention très nette de demander à la Chambre un texte de loi accordant au Sénat un droit de contrôle en matière budgétaire, mais lui refusant le pouvoir de rétablir, sous aucun prétexte, un crédit supprimé par la Chambre des députés. Dans ce système, la Chambre populaire devait posséder des attributions entières et sans partage en matière de taxes et de crédits. Par contre le Sénat avait le droit, par l'organe de sa commission et de ses rapporteurs, de faire des remontrances, de critiquer l'inopportunité d'un impôt ou d'un crédit, de signaler l'omission, la suppression ou le rétablissement d'une partie du budget, mais là s'arrêtait son droit, il ne pouvait aller au delà. La Chambre tenait ou ne tenait pas compte des observations présentées par la Chambre haute, elle restait libre, maîtresse, indépendante, son vote était en dernier ressort, rien ne pouvait le faire fléchir ou le modifier.

Ce système, on le voit, n'était que la reproduction de celui qu'avait soutenu le grand orateur en 1876; « il avait non seulement pour effet d'attribuer à la Chambre populaire la part qui lui revient dans le vote des lois de finances, c'est-à-dire un pouvoir intact, mais il présentait aussi l'avantage de mettre un terme à cette « navette, » à ce va-et-vient incessant qui ne prend fin que parce que l'on arrive au 31 décembre, à une heure où la prolongation du conflit menace de tout arrêter, le paiement des coupons de la rente, la solde des troupes, le traitement des fonctionnaires. Alors seulement on transige tant bien que mal, plus souvent mal que bien, toujours avec aigreur et toujours après avoir semé dans le pays d'inutiles alarmes, et l'on pouvait parfaitement ne pas transiger (1). »

La question, malgré toutes ces raisons aussi éloquentes que spéculatives et malgré plusieurs solutions provisoires n'a point, à l'heure qu'il est, avancé seulement d'un pas, elle n'a reçu aucune solution législative (2), il sera donc nécessaire si, dans un avenir plus ou moins prochain, on révise la constitution, de modifier l'article 8 soit pour le rédiger d'une façon plus

(1) *Journal officiel*, Discours du 15 janvier 1882.
(2) V. encore les discussions des Chambres du 25 au 28 avril 1893.

claire et plus logique, soit pour lui donner une interprétation définitive.

En suspens en France, les droits budgétaires respectifs des Chambres n'ont pas davantage été tranchés en Belgique, et le point de savoir si la priorité accordée à la Chambre en matière de lois de finances comporte pour le Sénat le pouvoir d'augmenter les crédits votés par la Chambre y est toujours discuté. C'est qu'en effet, la loi constitutionnelle belge se rapproche dans ses termes de notre loi constitutionnelle, aussi, dans la séance du 19 décembre 1879, M. Orban de Xivry ayant demandé au Sénat une augmentation de crédit pour des greffiers, le ministre de l'Intérieur, M. Rolin-Jacquemyns, combattit cette proposition en affirmant que le Sénat ne peut prendre l'initiative d'aucune dépense. Mais à son tour la théorie du ministre fut battue en brèche par M. Vilain XIV dans les termes suivants : « Une fois une loi votée par la Chambre, nous avons le droit de l'adopter, de la rejeter ou de la modifier. Sans cela ce ne serait plus qu'une simple ratification qu'on nous demanderait. Si nous n'avions pas le droit de modifier les projets qui nous sont soumis, nous n'aurions plus d'autre alternative que de les adopter ou de les rejeter purement et simplement. » Le ministre de l'Intérieur répliqua, et pour réfuter la thèse de M. Vilain XIV, affirma que l'article 27 de la Constitution ne permettait pas au Sénat de prendre l'initiative de dépenses nouvelles et, par voie de conséquence, de majorer les dépenses votées par la Chambre des représentants, qu'il pouvait rejeter une dépense proposée ou s'il le voulait, le budget tout entier (1). Le président du Sénat se borna à faire toutes ses réserves et M. Orban de Xivry retira son amendement.

Connaissant de quelle façon procèdent les Chambres françaises et belges en matière de budget, il est intéressant d'étudier la procédure budgétaire suivie dans le Royaume-Uni.

De même que les *bills* portant pénalité prennent naissance (*originate*) dans la Chambre des lords, de même la Chambre des communes a le droit exclusif d'accorder les subsides (*to grant all supplies*) et d'imposer des charges au peuple. Mais elle ne peut pas voter, ainsi que nous l'avons dit précédemment, des crédits qui ne lui ont pas été proposés par le

(1) Poudra et Pierre, *Traité pratique de droit parlementaire*, supplément, p. 34. Huyttens, *Discussions du Congrès national de Belgique*.

Cabinet; elle ne peut pas davantage augmenter ceux qui lui ont été demandés, soit par un message spécial de la Couronne, soit régulièrement dans le budget. La Constitution anglaise en restreignant l'initiative de la Chambre en matière de budget, lui enlève avec la tentation de faire chaque année de grandes expériences financières, la faculté de détruire par un simple vote toute l'économie du budget. C'est de toutes les Chambres à pouvoirs étendus, quand on se place au point de vue du droit constitutionnel comparé, celle qui a les attributions les plus restreintes en matière budgétaire.

Si comme en France, les lois de finance sont d'abord portées en Angleterre à la Chambre populaire, à la différence de ce qui se passe chez nous, la Chambre des communes ne reçoit pas communication d'un ensemble budgétaire unique par l'intermédiaire du ministre des Finances. Elle ne connaît que l'exposé annuel présenté par le Chancelier de l'Echiquier, exposé qui contient les résultats financiers de l'exercice précédent, les évaluations des dépenses et des recettes pour l'année suivante et renferme autant de projets de *bills* séparés que de chapitres de dépenses ou d'impôts. De même, quand la discussion du budget est ouverte, on procède d'une façon toute différente qu'en France. Dans notre pays, une commission de 33 membres est nommée par les bureaux de la Chambre pour examiner la loi portant fixation des recettes et des dépenses. Elle est connue sous le nom de commission du *budget*. Sa compétence s'étend sur tous les projets de lois portant des demandes de crédits supplémentaires ou extraordinaires afférents aux exercices courants, clos ou périmés aussi bien que sur toutes les propositions ayant pour effet de modifier les recettes ou les dépenses de l'État. La Chambre a, de son côté, le droit de renvoyer à une commission spéciale l'examen des projets de loi précédents. Cette commission fait un rapport sur l'ensemble de ces projets, mais ne peut proposer d'imputations de crédits. Si ses conclusions sont favorables aux projets, elle doit les communiquer à la commission du budget [1]. Celle-ci, à son tour, a pour devoir de donner dans les dix jours son avis sur l'imputation des crédits. Pour spécialiser tout à fait les membres de la commission du budget, les règlements décident en outre que ceux-ci ne peuvent faire

(1) Règlement de la Chambre des députés, art. 21 à 27 et *Journal officiel* du 19 juillet 1876.

partie d'aucune autre commission tant que les rapporteurs sur les recettes et les dépenses des divers ministères n'ont pas été nommés.

L'élection de la commission du budget présente en France une importance considérable; elle a non seulement une portée financière, elle a encore et surtout une portée politique. Si, d'une part, la commission du budget forme en quelque sorte le Conseil parlementaire des finances chargé avec le ministre de débattre les intérêts pécuniaires de l'État et des contribuables, elle offre, d'autre part, cette particularité de pouvoir être considérée comme une pépinière ministérielle future, elle exerce par l'étendue de son pouvoir une action réelle sur tous les services de l'État et sur les actes généraux du Cabinet, elle est, en un mot, l'expression vivante de l'Assemblée tout entière. Des luttes de partis, souvent passionnées, se livrent autour de sa nomination entre les défenseurs de tel ou tel système, de telle ou telle réforme, les partisans de tels ou tels ministres anciens, actuels et quelquefois futurs, aussi n'est-il pas téméraire d'affirmer que le groupe qui a la majorité dans la commission du budget est presque maître des résolutions financières de la Chambre pendant une année; tout au moins indique-t-il la tendance de son esprit et de sa politique puisque chaque élection d'une commission du budget fait enregistrer une victoire ou une défaite souvent éclatante aux amis ou aux adversaires du ministère au pouvoir. Que si, d'ailleurs, tel parti qui a réussi à se cantonner dans la commission, veut faire une opposition soutenue au Gouvernement, il le peut et son droit de contrôle n'a pas de limites. Il peut réduire le ministère à cette alternative ou de démissionner ou d'admettre le plan budgétaire qu'il lui impose. Quant au président de la commission du budget, homme politique toujours très en vue, il a, à sa disposition une influence des plus considérables; aussi la possession de cette fonction fait-elle souvent l'objet de vives et puissantes compétitions. On a objecté que le mode actuel de la nomination de la commission du budget présente des inconvénients nombreux. Recrutée à raison de trois membres par bureau, elle ne peut, dit-on, renfermer dans son sein toutes les compétences financières de la Chambre. Cette assertion est exacte, néanmoins le mode d'élection actuel est supérieur à l'élection au scrutin de liste. Celle-là, déjà expérimentée, est trop souvent le résultat d'ententes préalables favorables seu-



lement à quelques personnages. On a prétendu aussi que la commission du budget n'agissait peut-être pas avec toute la publicité désirable; cela est encore vrai, mais il est difficile qu'il en soit autrement. Sa réelle supériorité, c'est surtout d'être en mesure d'exercer un contrôle plus solide, plus profond, plus rigoureux que ne pourrait le faire la Chambre entière si elle était appelée à examiner le budget que lui présente le ministère. Pour diviser encore son contrôle, elle se répartit souvent en sous-commissions correspondant à certains grands services de l'Etat.

Quand les conférences et les discussions préparatoires entre les ministres et les membres de la commission du budget sont terminées, le projet de loi du Cabinet est alors porté devant la Chambre. A ce moment s'ouvrent des débats solennels, (moins cependant qu'autrefois quand le droit d'interpellation n'existait pas), auxquels participent : le président de la commission, le rapporteur général[1], les rapporteurs des différents budgets et des sous-commissions d'une part et les ministres de l'autre. Tous les membres de la Chambre peuvent également demander la parole pour déposer des amendements et quelques-uns même se font une spécialité budgétaire; d'autres orateurs, au contraire, préfèrent s'appesantir sur ces points restés litigieux entre le ministère et la commission, que la Chambre est appelée à juger en dernier ressort, et du vote desquels dépend souvent le sort du Cabinet.

En Angleterre, comme il n'y a pas de commission du budget, les questions de finances, et toutes autres d'ailleurs, se traitent publiquement devant la Chambre des communes réunie. L'assemblée se forme d'abord en Comité des dépenses (*committee of supply*) puis en Comité des recettes (*committee of ways and means*) avec le *chairman* pour président. Les bills sont alors mis en discussion[2], article par article, puis soumis au vote. Quand le *speaker* a repris sa place, le *chair-*

(1) V. les rapports généraux depuis l'origine. Ils furent quelquefois divisés en rapports généraux des recettes et en rapports généraux des dépenses. On lira avec intérêt ceux de MM. Passy, Duchâtel, Pelet (de la Lozère), Thiers, Th. Ducos, Goudchaux, Gouin, Berryer, et ceux plus récents de MM. Casimir Périer, Léon Say, Wolowski, Rouvier, Yves Guyot, J. Roche, Burdeau, Cavaignac, Poincaré, etc. V. aussi ceux faits au Sénat depuis plusieurs années par M. Boulanger.

(2) Ce système est excellent à condition qu'il n'y ait que les capacités financières qui prennent part au débat. C'est heureusement ce qui se pratique le plus souvent en Angleterre.

man fait connaître les décisions prises par le comité. Alors s'ouvre la discussion générale. Le bill en sort amendé, rejeté, adopté ou renvoyé au Comité, mais il est très rare que la Chambre des communes réduise un crédit demandé par le Cabinet. Quant au vote des dépenses, c'est un vote de confiance accordé au ministère et il n'est même contestable qu'à ce point de vue. De 1854 à 1860 (1), comme on le verra plus loin, les réductions de crédits n'ont pas atteint 500,000 francs.

C'est le *bill des droits* qui a consacré la reconnaissance définitive des pouvoirs de la Chambre des communes en matière financière et cela, au détriment des prérogatives de la Couronne et de la Chambre des lords. La lutte contre la Chambre haute remonte d'ailleurs fort loin, car sous le règne de Charles II, on trouve déjà les Communes protestant contre l'ingérence des lords, et affirmant qu'à elles seules appartenait le droit de régler la forme, la mesure et la durée de toute taxe imposée au peuple. Ce règne, comme plus tard celui de Jacques II, offrit le spectacle de dissentiments continuels entre les deux Chambres relativement à l'étendue de leur contrôle budgétaire, cependant on peut dire que depuis la Révolution de 1688 le Parlement fit taire ses querelles, il lui suffit de se souvenir que c'était son droit de contrôle constant sur les dépenses publiques qui, plus qu'aucune autre cause, lui avait donné originairement le pouvoir suprême dans le pays. Cet état d'apaisement prolongé a aussi engendré un autre résultat, et celui-là inattendu : il a fortifié les prérogatives financières de la Couronne. On va en juger. Avant la Révolution, quand la Chambre des communes n'avait pas de renseignements suffisants sur les besoins publics et quand les garanties qu'on lui offrait n'étaient pas satisfaisantes, elle refusait au roi ses demandes de subsides ou lui en accordait d'inférieures à ses requêtes, comme cela se passa en 1625, 1675, 1677, 1678, 1685, mais à partir du règne de Guillaume III, les demandes du Cabinet, qui répondaient aux exigences des services publics, ne furent jamais plus repoussées. Les seules réductions qu'elle fit subir à l'effectif de l'armée en 1697 et en 1698 furent uniquement causées par la méfiance que lui inspirait au point de vue constitutionnel le maintien des gardes hollandaises (2). La Chambre des communes a donc

(1) G. Louis, *op. cit.*; Vergniaud, *ibid.*

(2) Macaulay, *Histoire d'Angleterre*, t. V, p. 18, 24, 151, 177; Th. Erskine-May, *ut supra*.

depuis deux siècles assez libéralement accordé aux ministres les sommes qui leur étaient nécessaires pour assurer la marche des services de l'État et, en 1857, c'est à peine si on la vit refuser sur l'ensemble d'un budget aussi considérable que celui de l'Angleterre une somme insignifiante : celle qui aurait été nécessaire pour l'achat d'une chapelle anglaise à Paris; en 1858, le Parlement supprima 300 livres sterling affectées au traitement de l'agent voyageur de la galerie nationale. En 1859, il refusa le salaire du *Register of Sasiness*, mais après renvoi au Comité, il fut rétabli. « Bien loin de s'opposer aux demandes du Cabinet, les Communes sont plutôt exposées au reproche de consentir trop facilement à des dépenses sans cesse croissantes. Depuis qu'elles se sont emparées du contrôle des finances, les dépenses sont devenues cinquante fois plus grandes et une énorme dette nationale a été créée. Sans doute ce contrôle a été un frein pour les ministres et la crainte de leurs remontrances a restreint les prodigalités du pouvoir exécutif, quoiqu'on ne puisse équitablement les accuser de parcimonie. Aussi bien, si le peuple peut avoir quelque motif de se plaindre de la façon dont elles exercent leur surveillance, assurément, *la Couronne et ses ministres n'en ont pas le droit* (1).

Il arrive fréquemment, à la vérité que tout en votant les dépenses demandées par le Cabinet, les Communes blâment ses combinaisons financières et se câbrent devant ses demandes d'impôt. C'est ainsi qu'en 1767, Charles Towshend, chancelier de l'Échiquier, ayant proposé un impôt de 4 schellings se vit combattu par lord Granville qui demandait la réduction à 3 schellings. Cette motion fut adoptée et le budget perdit 500,000 francs. C'était la première fois depuis 1688 qu'un ministre était battu sur une question de finances(2).

Pendant tout le cours de la guerre avec la France, les Communes votèrent sans exception les impôts, emprunts et dépenses qui leur furent demandés par les différents Cabinets (3), mais une fois la guerre terminée, le Cabinet ayant voulu maintenir la moitié de la taxe de guerre sur les propriétés, les Communes refusèrent net (4).

(1) Th. Erskine-May, *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*, t. I.
(2) *Parl. hist.*, t. XVI, p. 362.
(3) *Parl. hist.*, t. XXXII, p. 104, *Hansard debates*, 1re série, t. III, p. 861.
(4) *Hansard debates*, 1re série, t. XXXIII, p. 451 ; lord Brougham, *Speeches*, t. I, p. 495.

[illegible] sur la proposition qu'il fit de [illegible]

[illegible] se sont ainsi trouvées en dis- [illegible] M. Thomas Erskine-May les [illegible] sur la forme et les détails as- [illegible] l'État et leurs votes n'ont n[illegible] les charges qui pèsent sur le [illegible]

[illegible] pas voté en un seul tout. [illegible] Il est discuté au com- [illegible] Chambre n'accorde, d'abord, [illegible] des douzièmes provisoires [illegible] publics est assuré et et- [illegible] nement tout pouvoir de pro- [illegible] des voies et moyens [illegible] ailleurs en ces termes [illegible] sont spécifiées ne dépasse [illegible] comité des dépenses. Plu- [illegible] sont ordinairement rendus [illegible] de manière à prévenir [illegible] mais sans remettre [illegible] pour la rendre indépen- [illegible]

[illegible] communes font ainsi [illegible] à la Trésorerie d'as- [illegible] portion des revenus [illegible] Après trois [illegible] sanction [illegible]

[illegible]

le veult. » La formule du rejet serait : « La Reyne s'avisera. » Rappelons, pour mémoire, que depuis 1707 la Couronne n'a opposé son *veto* à aucun bill. On est loin du temps où la reine Elisabeth rejetait 48 bills sur 91 qui avaient été votés dans une seule session.

La discussion du *bill d'appropriation* devant la Chambre des lords n'est, au reste, qu'une pure formalité. Lord Brougham fait même remarquer à ce propos que si elle n'a jamais renoncé au droit d'initiative et d'amendement en matière de budget, elle ne l'a jamais non plus revendiqué. La Chambre haute n'a donc qu'à accepter le *bill d'appropriation* dans son ensemble ou à le rejeter en bloc. Devant cette alternative, les lords, la chose est facile à concevoir, adoptent toujours l'acte général des voies et moyens dans son intégrité.

Quand il s'élève des conflits entre les deux Chambres, ce n'est donc pas à propos du *bill d'appropriation*, c'est au sujet des *Money bills,* autrement dit des lois relatives aux impôts(1). Quand les lords les rejettent ou les amendent, la Chambre des communes pour montrer d'une façon évidente qu'elle ne reconnaît pas la constitutionnalité de ces modifications, considère le *bill* comme rejeté et en discute un autre à nouveau. Un conflit de cette nature a eu lieu entre autres en 1860 à l'occasion d'un bill de M. Gladstone relatif à l'abolition de l'impôt sur le papier. Comme toujours le dernier mot est resté à la Chambre des communes(2).

Le vote des fonds et des taxes pour les services publics étant devenu un droit indiscuté pour cette Chambre, elle a par suite renoncé définitivement à greffer des allocations de crédits sur des bills ce qu'elle faisait autrefois quand elle craignait de les voir écarter par l'exercice du *veto* royal.

L'étude que nous venons de faire, nous conduit naturellement à examiner ce qui se passe dans d'autres pays. De cette comparaison, il sortira, à n'en pas douter, ce sentiment que l'on peut, d'après la liberté plus ou moins grande accordée aux Chambres dans le vote et la discussion du budget, juger

(1) Voir Albany de Fonblanque, p. 9, 27, 53, 65 et 70.

(2) Voir pour plus de détails : *Revue des Deux-Mondes*, 1860, p. 307-309 et 1861, p. 327-334 (Articles de M. Cucheval-Clarigny); Louis Blanc, *Lettres sur l'Angleterre*, t. I, p. 24-25, 48-52; Thomas Erskine-May, *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*, t. I, p. 564-568 (traduction Cornélis de Witt); de Franqueville, *Le gouvernement et le Parlement britanniques*, t. III, *passim.*

du degré de liberté auquel est arrivé ce pays lui-même. A ce principe viendra toutefois s'ajouter un correctif fâcheux, c'est que quelques nations, en très petit nombre il est vrai et quoique libérales, ont continué à tenir compte d'usages et de précédents établis.

Quant à la charte wurtembergeoise, à la Constitution prussienne et en général à tous les statuts fondamentaux de l'Allemagne ils sont animés des sentiments les moins larges. En 1883 le Gouvernement présenta même deux budgets annuels, dans un seul projet de loi, mais le *Reichstag* refusa nettement son concours. On sait, d'ailleurs, et on verra au surplus dans le cours de ce travail que la question des budgets en Prusse a donné naissance aux conflits les plus aigus entre les représentants et le Gouvernement. On verra également qu'un rescrit impérial de date relativement récente (1), bien loin d'étendre les droits du *Reichstag* ou du *Landtag* en cette matière, semble encore avoir voulu les restreindre.

Mais si les chartes allemandes ne sont pas animées d'un souffle libéral, par contre certaines Constitutions ont été très avant dans la voie opposée. La Constitution du Brésil et la charte du Portugal, par exemple, proclament que la Chambre a seule l'initiative en matière d'impôt et de recrutement. On le voit, dans ces deux Constitutions dont la seconde est toutefois purement monarchique, on a été beaucoup plus loin que dans les Constitutions de certaines nations républicaines, on s'est inspiré de ce double et équitable principe que l'impôt pécuniaire et l'impôt du sang devant être égaux pour tous, c'est aux intéressés directs eux-mêmes ou à leurs représentants à les consentir. On a donc par suite écarté toute initiative venant du Gouvernement. C'est peut-être alors qu'on a été trop loin dans une voie très louable, car il est rigoureux de rejeter en de pareilles questions l'initiative simultanée du Cabinet, qui est mieux préparé que qui que ce soit pour connaître les besoins en hommes ou en argent d'une nation. Aussi, dans la plupart des Constitutions a-t-on, par une alliance pondérée des principes, laissé au ministère et à la Chambre populaire, la légitime part qui leur est due dans les questions budgétaires : la préparation du budget, l'initiative des recettes, des dépenses, des emprunts et des impôts, au Cabinet; la discussion, les droits de proposition di-

(1) 4 janvier 1882.

recte, d'amendement, d'adoption ou de rejet aux Chambres élues ou à la seconde d'entre elles. C'est dans cet esprit qu'a été conçue la Constitution française et qu'est appliquée quoique moins largement la Constitution anglaise. Ce sont les mêmes principes qui dominent dans les Constitutions de la Belgique, du Danemark, de l'Italie, de la Roumanie[1], de la Hollande, de la Norvège, etc.

Particulièrement, la Constitution belge décide que les lois relatives aux recettes et aux dépenses doivent, ainsi que celles relatives au contingent de l'armée, être votées d'abord par la Chambre des représentants.

Il n'y a pas en Belgique de commission du budget qui débatte au préalable les recettes et les dépenses, et le pouvoir des ministres s'en trouve fortifié. D'un autre côté, les commissions spéciales n'ont ni la compétence, ni l'autorité nécessaire pour les tenir en échec. Elles n'introduisent dans le budget que des dispositions secondaires sans influence sur le maintien de son équilibre. A l'opposé de ce qui se passe en France, il n'y a même pas en Belgique de discussion générale du budget. Lorsque certains députés veulent attaquer la politique financière du Gouvernement, ils le font lors du vote du budget des voies et moyens. Les budgets de l'Instruction publique et de l'Intérieur deviennent ainsi l'occasion de discussions fort vives entre les catholiques et les conservateurs d'une part, et les libéraux et les démocrates de l'autre.

Les budgets votés par la Chambre belge sont toujours transmis au Sénat. Mais celui-ci n'a aucun droit d'initiative et quoiqu'il possède le droit d'amendement il adopte les budgets tels que la Chambre les lui a envoyés, après des débats fort courts. Depuis trente ans à peine trouverait-on quelques rares exemples d'une modification quelconque introduite par le Sénat dans un budget.

Si le budget est annuel en Belgique, l'unité budgétaire n'y existe pas; les recettes et les dépenses au lieu d'être centralisées dans un projet unique, sont au contraire disséminées dans une quinzaine de lois distinctes et votées séparément.

Le budget des voies et moyens comprend toutes les recettes ordinaires perçues au profit de l'État, puis les différents budgets de la dette publique, des dotations composant la liste

(1) Batbie et Laferrière, Demombynes, Dareste, *Constitutions de l'Europe; ut suprà.*

civile, des dotations aux membres de la famille royale, des dépenses du Parlement et de la Cour des comptes, du ministère de la Justice, du ministère des Affaires étrangères, du ministère de l'Intérieur et de l'Instruction publique, du ministère de l'Agriculture, de l'Industrie et des Travaux publics, du ministère des Chemins de fer, Postes et Télégraphes, du ministère de la Guerre, de la Gendarmerie royale, du ministère des Finances, des non-valeurs et remboursements. Enfin dans un dernier projet sont réunies toutes les sommes que l'État reçoit comme simple intermédiaire, au profit des provinces, communes ou particuliers. Cette division constitue le budget des recettes et dépenses pour ordre. Il n'est pas intégré dans le tableau définitif des comptes.

Quant aux recettes et aux dépenses extraordinaires, elles font l'objet de deux projets distincts.

Dans les Pays-Bas, les projets de loi relatifs au budget doivent être présentés par le ministère à la seconde Chambre. La première Chambre ne peut que les accepter ou les rejeter en bloc.

L'Italie pose en principe que toute disposition législative, concernant une imposition quelconque ou portant approbation des comptes de l'État doit être présentée d'abord à la Chambre des députés, mais les pouvoirs budgétaires des deux Chambres étant égaux, le Sénat et la Chambre sont restés longtemps en conflit, relativement à l'impôt sur la moûture, impôt inéquitable qui a été finalement aboli en 1884. L'ouverture de l'année financière a lieu en Italie le 1[er] juillet. C'est une particularité.

La Constitution espagnole porte que les lois sur les contributions et les crédits publics doivent être d'abord présentées à la Chambre des députés. D'un autre côté, le Cabinet est tenu tous les ans, de présenter aux Cortès l'état général des dépenses pour l'année suivante, le projet de loi sur les contributions, enfin les comptes d'emploi et de recouvrement des deniers publics. Si la loi de finances ne peut être votée avant le premier jour de l'année budgétaire, on agit conformément à la loi de finances antérieure pourvu qu'elle ait été discutée et votée par les Cortès puis sanctionnée par le roi. Les *Cortès* fixent également chaque année les forces militaires permanentes.

En Grèce, la Chambre unique est destituée de toute initiative relativement aux propositions qui ont trait à l'augmen-

lation des dépenses publiques. Cette situation n'est pas sans présenter une grande analogie avec le système suivi en Angleterre, mais si en cette matière le Cabinet a la prépondérance, en matière d'impôt la Chambre reprend la plénitude de ses droits, il ne peut en être ni établi ni perçu sans son consentement. Elle vote également le contingent de l'armée de terre et de mer et fixe le nombre des recrues.

En Suède, les pouvoirs des deux Chambres sont égaux en toute matière, même en matière de budget, et c'est là un cas digne de remarque. Quand un dissentiment s'élève entre les deux fractions de Parlement, on réunit les votes des deux Chambres et il est décidé à la majorité des suffrages exprimés. Ce procédé est usité également dans le Grand-Duché de Bade, en Saxe et en Wurtemberg. Quant aux impôts, la constitution (1) suédoise dit expressément : « Le droit immémorial du peuple suédois de s'imposer lui-même sera exercé par le *Riksdag* seul.

En Norvège (2), le Storthing établit les impôts et le budget. Leur durée doit être déterminée.

En Danemark, la loi de finances et les crédits supplémentaires sont discutés d'abord par le *Folketking* ou Chambre des députés qui est, en outre, chargée de vérifier la comptabilité publique. Aucun impôt, aucun emprunt ne peuvent être décidés que par une loi. Toute levée de troupes est assujettie à la même formalité.

La Constitution prussienne établit que les projets de loi de finances sont soumis en premier lieu par le ministère à la Chambre des députés qui discute en détail. Alors, comme nous avons déjà eu l'occasion de le constater dans plusieurs autres nations, il ne reste plus à la Chambre des seigneurs que le droit d'accepter ou de rejeter le budget en bloc. Au Mexique, la Chambre des représentants doit être saisie en premier lieu de tous impôts, emprunts et contributions et de tous projets relatifs au recrutement, mais le Congrès a seul pouvoir pour lever et entretenir l'armée et la flotte.

La Constitution japonaise elle-même porte que les emprunts et impôts nouveaux ne peuvent être votés que par la

(1) Art. 57.

(2) La Norvège est un pays essentiellement démocratique et aujourd'hui plus que jamais jaloux de son autonomie. Elle revendique actuellement un ministère des affaires étrangères et une représentation consulaire distincts de ceux de la Suède.

diète, que le budget est annuel et qu'il doit être présenté d'abord à la Chambre des représentants (1).

On a remarqué que presque toutes les Constitutions font un devoir au *Cabinet* de *soumettre les lois de finance* à la *seconde* Chambre avant de les proposer à l'agrément de la *première*.

Quelques-unes de ces Constitutions, celles de la Hollande et de la Norvège entre autres, pénétrant même plus avant dans cette voie déclarent *que tous les projets de loi quels qu'ils soient et de quelque initiative qu'ils émanent doivent* passer *d'abord* par la Chambre *populaire* avant d'être présentés à la Chambre *haute*.

Aux États-Unis, l'élaboration et le vote du budget diffèrent de tout ce que nous avons vu jusqu'ici. Trente jours après l'ouverture de la session, la commission des voies et moyens est tenue de communiquer son avis sur les propositions budgétaires. Elle est chargée en même temps de surveiller la situation financière et d'examiner tous les projets relatifs aux recettes et aux emprunts d'État. D'autre part, la commission des dépenses fait connaître son opinion sur les crédits demandés par les services publics. Elle examine s'ils ne sont pas susceptibles de réductions et affecte une destination et un emploi aux fonds qui ont été votés. On fait autant de lois qu'il y a de départements ministériels, c'est-à-dire huit, correspondant chacune à l'un des départements : Finances, État, Guerre, Marine, Intérieur, Justice, Postes, Agriculture, plus une neuvième pour les établissements publics. Ces lois sont divisées par *schedule* et *class*. Ce travail accompli, la commission des dépenses soumet pour chacun des services fédéraux, publics ou autres, une très nombreuse série de propositions diverses que la Chambre des représentants est appelée à juger successivement (2). Ces bills sont, ainsi que cela se pratique en Angleterre, discutés d'abord en comité de toute la Chambre

(1) Voir pour tout ce qui a trait à la Constitution japonaise : *Commentaries of the empire of Japan*, traduction de l'ouvrage du Comte Hirobumi Ito.

(2) G. Louis, *op. cit.*

On ne suit nullement au moment du scrutin l'ordre établi dans la lettre du secrétaire du Trésor. Après avoir discuté, on vote des lois distinctes sans lien aucun entre elles parce qu'il n'y a pas comme chez nous une loi générale des recettes et des dépenses qui renferme tout le budget. Prenons pour exemple les lois budgétaires de 1889. Nous y relevons parmi les lois votées, les lois suivantes comprenant des allocations (*appropriations*) pour : l'académie militaire, le paiement des pensions, le service des Indiens, les

(*of the whole house*) sous la présidence du *chairman*. Puis la Chambre se reforme en séance ordinaire sous la présidence du *speaker* et après avoir entendu le rapport du *chairman* procède au vote. Dès qu'un bill est voté par la Chambre des représentants, il est envoyé au Sénat qui le livre à l'examen de l'un de ses comités permanents (*standing committees*).

Le Sénat peut amender, comme il l'entend le budget qui lui est soumis. A l'inverse de ce qui se pratique en Angleterre, il possède même des droits égaux à ceux de la Chambre des représentants, à cette différence près, qu'il n'a pas la priorité en matière financière. Cette égalité de droits, ce pouvoir d'amender, de réformer, de réduire, de supprimer et d'augmenter, ont été accordés constitutionnellement aux deux Chambres américaines parce qu'elles procèdent toutes deux de l'élection, ce qui n'existe en Angleterre que pour l'une d'elles et qu'elles forment un grand tout législatif indépendant : le Congrès, placé en face d'un grand tout exécutif indépendant : le Président de l'Union assisté de ses secrétaires de départements :

Si le bill financier venu de la Chambre des représentants, est voté sans modifications par le Sénat, le président des États-Unis est appelé à le signer. S'il refuse et s'il oppose son veto, le bill retourne à la Chambre des représentants; alors pour qu'il se transforme en loi, il faut, comme nous l'avons vu, que la majorité des deux tiers des membres présents dans les deux Chambres se prononcent pour son adoption.

Si c'est au contraire le Sénat qui fait de l'opposition, le bill revient comme précédemment à la Chambre des représentants dont la commission permanente spéciale adopte ou rejette les amendements sénatoriaux. A la suite de ce travail préparatoire, une discussion générale a lieu en séance. Que si les modifications du Sénat sont définitivement repoussées, il y a lieu d'aviser aux moyens propres à une transaction pour

services diplomatique, consulaire, exécutif, législatif et judiciaire, les différents départements ministériels, les rivières et ports, les fortifications, le district de Columbia, les déficits, le *census*, les stations d'agriculture expérimentale, les dépenses des funérailles du chief-justice décédé, des présents aux esquimaux, la construction d'un arsenal, d'un phare, des dépenses d'expulsion de Chinois, la participation à des expositions, la protection des intérêts des États-Unis à Panama, la surveillance des lieux historiques, des recherches dans les débris miniers de la Californie, des indemnités à des tribus indiennes, de nouveaux tirages du portrait et de l'éloge d'un sénateur M. Logan, des bateaux de douanes, etc.

diete, que le budget est annuel et qu'il doit être d'abord à la Chambre des représentants [1].

On a remarqué que presque toutes les Constitut[...] un devoir au Cabinet de soumettre les lois de f[...] seconde Chambre avant de les proposer à l'agr[...] première.

Quelques unes de ces Constitutions, celle[...] et de la Norvège entre autres, pénétrant mê[...] cette voie déclarent *que tous les projets* [...] *ent et de quelque initiative qu'ils ém[...] d'abord* par la Chambre *populaire* avan[...] la Chambre *haute*.

Aux États-Unis, l'élaboration et le v[...] de tout ce que nous avons vu jusq[...] l'ouverture de la session, la commis[...] est tenue de communiquer son avis [...] gétaires. Elle est chargée en m[...] situation financière et d'examiner tou[...] recettes et aux emprunts d'Etat. D'aut[...] des dépenses fait connaître son opini[...] mandés par les services publics. Ell[...] pas susceptibles de réductions et aff[...] emploi aux fonds qui ont été vot[...] qu'il y a de départements ministéri[...] respondant chacune à l'un des dép[...] Guerre, Marine, Intérieur, Justic[...] une neuvième pour les établiss[...] divisées par *schedule* et *class*. C[...] sion des dépenses soumet pour [...] publics ou autres, une très [...] diverses que la Chambre des [...] successivement [2]. Ces bills [...] Angleterre, discutés d'abor[...]

(1) Voir pour tout ce qui a t[...] *tuties of the empire of Japan*, [...]

(2) G. Louis, *op. cit.*

On ne suit nullement au [...] secrétaire du Trésor. Aprè[...] lien aucun entre elles parce [...] des recettes et des dépen[...] exemple les lois budgét[...]



§ III.

[illegible] DES LOIS DE FINANCES

[illegible] MINISTRES.

[illegible] DES MINISTRES.

[illegible] l'exécution du budget.

[illegible] été voté par les Chambres, c'est au Chef [illegible] ministres qu'il appartient de l'exécuter.

[illegible] Voici les règles principales qui régissent les [illegible] des ministres en cette matière.

[illegible] que la loi annuelle des finances a ouvert les crédits [illegible] aires aux dépenses présumées de chaque exercice, il est [illegible] rvu au paiement de ces dépenses à l'aide des voies et moyens compris dans le budget des recettes.

Les ministres ne peuvent sous leur responsabilité dépenser au delà des crédits ouverts à chacun d'eux, ni engager aucune dépense nouvelle avant qu'il ait été pourvu au moyen de la payer par un supplément de crédit (1).

Quand un ministre tente de dépasser ses crédits, le ministre des Finances, après lui avoir adressé des observations préalables, l'arrête en refusant de payer, car en tant que ministre des Finances, il lui est défendu, à moins d'engager sa responsabilité (2), d'autoriser des paiements excédant les crédits ouverts à chaque ministère.

C'est dans cet esprit que le ministre des Finances adressait au mois d'octobre 18[illegible], à ses collègues du Cabinet, une circulaire tendant à rappeler le service de la comptabilité des

(1) Lois du 25 décembre 1852 et du 13 décembre 1861, article 41 du décret du 31 mai 1862.

(2) Loi [illegible] 1817 et article 42 du décret du 31 mars 1862. V. [illegible] Pinlon, proposition de loi portant réorganisation du [illegible] ment et de comptabilité dans chaque ministère (17 ma[illegible]

divers ministères à la stricte observation des règlements établis, mais quelque peu tombés en désuétude.

Voici le texte de cette importante circulaire :

« Depuis quelque temps les chefs de comptabilité de divers ministères négligent de communiquer au département des finances certains projets de décret qui, tout en paraissant concerner exclusivement leur service, intéressent en réalité les finances de l'État.

Ces projets sont ainsi soumis à la signature du Président de la République et deviennent définitifs, sans que j'aie pu formuler mon avis, ni apposer mon contre-seing.

En raison des inconvénients, souvent fort graves, que présentent des omissions de cette nature, j'ai le devoir de vous rappeler les termes du décret du 31 mai 1862 (art. 39), et ceux de l'arrêté présidentiel du 1er avril 1871, en vous faisant remarquer que ces textes n'impliquent pas seulement la nécessité du contre-seing du ministre des finances, mais qu'ils portent, en outre, l'obligation formelle de produire son avis à l'appui des projets à soumettre à la signature du Chef de l'État.

Décret du 31 mai 1862, article 39 :

« Aucun droit autorisant ou ordonnant des travaux ou des mesures quelconques pouvant avoir pour effet d'ajouter aux charges de l'État, n'est soumis à la signature de l'empereur « qu'accompagné de l'avis du ministre secrétaire d'État des Finances. »

Arrêté présidentiel du 1er mai 1871 :

« A partir de ce jour, aucune dépense de l'État ne devra être engagée et ne sera acquittée par le Trésor public, qu'autant que le ministre des Finances, préalablement consulté, aura reconnu la possibilité d'y pourvoir. »

J'ai l'honneur de vous prier, Monsieur le Ministre et cher collègue, de vouloir *bien tenir la main à l'observation de ces prescriptions* qui *intéressent si directement le bon ordre de nos finances*, et *de viser toujours* dans les *considérants* des *décrets* la *date* de la *lettre émanant de mon administration.*

Il importe que, dans l'œuvre d'économies que nous avons entreprise ensemble, vous secondiez plus que jamais votre collègue des finances, en vous *mettant à même de vous prémunir dans l'intérêt supérieur de l'équilibre budgétaire, contre toute augmentation de dépenses ou tout dégrèvement, même le mieux justifié.* »

Cette communication officielle du ministre des Finances, aux chefs des autres départements ministériels, renferme l'exposé précis des règles financières qui leur sont imposées en matière d'exécution de budget.

Il est probable que cette circulaire et celles qui lui succéderont finiront par produire quelque effet définitif car jusqu'ici, sous aucun régime, l'équilibre du budget obtenu par le ministre des Finances, n'a pu être que difficilement respecté par les autres ministres. Ceux-ci, les ministres dépensiers, comme on les appelle, ont toujours été amenés, faute de ressources suffisantes à un moment donné, à troubler, quand ils ne l'ont pas détruit complètement, l'équilibre budgétaire. A ce propos il nous revient et pour prendre un exemple entre cent que dans ses séances du 7 juillet 1891 et du 4 mars 1892, la commission du budget, dont nous avions alors l'honneur de faire partie, eut à se préoccuper d'une situation de cette nature créée par les crédits supplémentaires demandés par les administrations de la Guerre, de la Marine et des Colonies.

§ 2. *Les ministres ordonnateurs principaux.*

Les ordonnances des ministres se divisent en ordonnances de paiement et en ordonnances de délégation.

Les ordonnances de paiement sont celles qui sont délivrées directement par les ministres, au profit et au nom d'un ou de plusieurs créanciers de l'État.

Les ordonnances de délégation sont celles par lesquelles les ministres autorisent les ordonnateurs secondaires à disposer d'une partie de leurs crédits par des mandats de paiement, au nom d'un ou de plusieurs créanciers [1].

Les ordonnateurs demeurent chargés, sous leur responsabilité, de la remise aux ayants-droit des extraits d'ordonnances ou lettres d'avis en tenant lieu et des mandats qu'ils délivrent sur les caisses du Trésor [2].

Aussitôt que le compte définitif d'un exercice est arrêté, les ministres ordonnateurs font dresser l'état nominatif des créances non payées à l'époque de la clôture dudit exercice.

(1) Ordonnance du 14 septembre 1822, art. 9; art. 84 du décret du 31 mai 1862.

(2) Ordonnance du 31 mai 1838, art. 62; art. 86 du décret du 31 mai 1862.

Ils font former de semblables états pour les nouvelles créances qui sont successivement ajoutées à ce reste à payer, en vertu des crédits spéciaux ouverts conformément à l'article 9 de la loi du 23 mai 1834. Ces états sont rédigés d'après un modèle uniforme et remis en double expédition au ministère des Finances [1].

Le ministre des Finances pourvoit à ce que toute ordonnance et tout mandat de paiement qui n'excèdent pas la limite du crédit sur lequel ils doivent être imputés, soient acquittés [2] dans les délais et dans les lieux déterminés par qui de droit.

Les demandes de rétablissement de crédits sont adressées au ministre des Finances dans un délai de trois mois au plus tard, à partir de la date de chaque récépissé. Il n'en est plus admis après le 30 novembre de la deuxième année de l'exercice [3].

Aux termes des articles 161 et 188 du décret du 31 mai 1862, les ministres sont tenus de publier un grand nombre de documents spéciaux à l'appui de leurs comptes pour en établir la sincérité. Il serait impossible et au demeurant inutile d'en fournir ici l'énumération.

Les ministres ne peuvent d'un autre côté, accroître, par aucune ressource particulière, le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs [4].

Lorsque quelques-uns des objets mobiliers ou immobiliers à leur disposition ne peuvent être réemployés et sont susceptibles d'être vendus, la vente doit en être faite avec le concours des préposés des domaines et dans les formes prescrites. Le produit de ces ventes est porté en recette au budget de l'exercice courant [5].

Ces dispositions ne sont point applicables aux matériaux dont il aura été fait un réemploi dument justifié pour les besoins du service même d'où ils proviennent.

Les ministres ordonnancent au profit du Trésor et sur leurs

(1) Ordonnance du 10 février 1838, art. 3; art. 129 du décret du 31 mai 1862.

(2) Art. 90 du décret du 31 mai 1862; Ordonnance du 14 septembre 1822, art. 14.

(3) Art. 46 du décret du 31 mai 1862.

(4) Ordonnance du 14 septembre 1822, art. 3; art. 43 du décret du 31 mai 1862.

(5) Ordonnance du 14 septembre 1822, art. 3; art. 43 du décret du 31 mai 1862.

crédits les prix d'achats ou de loyers de tous les objets qui sont mis à leur disposition pour le service de leur département respectif par les autres ministères [1].

Le remboursement des avances que les ministères se font réciproquement est également l'objet d'ordonnances délivrées par les ministres auxquels les avances ont été faites, au profit de ceux qui les ont effectuées et qui doivent en obtenir le rétablissement à leur crédit.

Lorsque ce rétablissement ne peut plus avoir lieu au crédit du ministère créancier, les ordonnances de remboursement sont délivrées au profit du Trésor et il est fait recette de leur montant aux produits divers du budget de l'exercice courant [2].

Aucune créance ne peut être liquidée à la charge du Trésor que par l'un des ministres ou par ses délégués [3].

Aucune somme ne peut être allouée aux ministres à titre de frais de premier établissement, que par exception et en vertu d'un décret nominatif et motivé, rendu conformément aux dispositions de la loi du 25 mars 1817 [4].

Sauf les exceptions spécialement autorisées ou résultant des dispositions particulières à certains services, les adjudications et réadjudications sont subordonnées à l'approbation du ministre et ne sont valables et définitives qu'après cette approbation. Les exceptions spécialement autorisées doivent être relatées dans le cahier des charges [5].

Les marchés de gré à gré sont passés par les ministres ou par les fonctionnaires qu'ils ont délégués à cet effet. Ils ont lieu :

1° Soit sur un engagement souscrit à la suite du cahier des charges;

2° Soit sur une soumission souscrite par celui qui propose de traiter;

3° Soit sur correspondance, suivant les usages du commerce.

Tout marché de gré à gré doit rappeler celui des paragraphes dont il est fait application.

(1) Ordonnance du 14 septembre 1822, art. 4; art. 49 du décret du 31 mai 1862.

(2) Ordonnance du 31 mai 1838, art. 19; art. 50 du décret du 31 mai 1862.

(3) Ordonnance du 31 mai 1838, art. 39; art. 62 du décret du 31 mai 1862.

(4) Ordonnance du 25 mars 1817, art. 62 et loi du 31 janvier 1833, art. 11; art. 64 du décret du 31 mai 1862.

(5) Art. 79 du décret du 31 mai 1862 (modifié).

Les marchés passés par les délégués du ministre sont subordonnés à son approbation, si ce n'est en cas de force majeure ou sauf les dispositions particulières à certains services et les exceptions spécialement autorisées. Les cas de force majeure ou les autorisations spéciales doivent être relatés dans lesdits marchés.

Les dispositions des articles 4 à 12 du décret du 18 novembre 1882 sont applicables aux garanties stipulées dans les marchés de gré à gré.

A l'égard des ouvrages d'art et de précision dont le prix ne peut être fixé qu'après l'entière exécution du travail, une clause spéciale du marché détermine les bases d'après lesquelles le prix sera liquidé ultérieurement.

Les droits de timbre et d'enregistrement auxquels donnent lieu les marchés, soit par adjudication, soit de gré à gré, sont à la charge de ceux qui contractent avec l'État.

Les frais de publicité restent à la charge de l'administration. Il peut être suppléé aux marchés écrits par des achats sur simple facture pour les objets qui doivent être livrés immédiatement, quand la valeur de chacun de ces achats n'excède pas mille cinq cents francs.

La dispense de marché s'étend aux travaux ou transports dont la valeur présumée n'excède pas mille cinq cents francs et qui peuvent être exécutés sur simple mémoire (1).

§ 3. *Règlement définitif des budgets.*

Le règlement définitif des budgets est l'objet d'une loi particulière dite *loi des comptes*. Les comptes des ministres sont joints à la proposition de cette loi (2).

La présentation du projet de loi spécial pour le règlement définitif du budget du dernier exercice clos et la production des comptes à l'appui doivent avoir lieu dans les deux premiers mois de l'année qui suit la clôture de cet exercice (3).

La loi de règlement définitif du budget est présentée avec ses subdivisions par chapitres (4).

(1) [illegible] 80 [illegible] décret du 31 mai 1862 (modifié).
(2) Loi du 15 mai 1818, art. 10. Décret du 31 mai 1862, art. 107.
(3) [illegible] 1842 [illegible]. Décret du 31 mai 1862, art. 108.
(4) [illegible] Sénatus-consulte du 25 décembre 1852 [illegible] 1862, art. 109.

La situation annuelle des approvisionnements de la flotte est arrêtée par la loi définitive du budget [1].

Fixation des recettes.

Le tableau du budget définitif qui est annexé au projet de loi sur le règlement de chaque exercice fait connaître pour la recette :

Les évaluations des produits;

Les droits constatés sur les contributions et revenus publics;

Les recouvrements effectués;

Et les produits restant à recouvrer [2].

Apurement des restes a recouvrer.

Le ministre des Finances fait insérer chaque année, dans son compte général, des états par branche de revenus indiquant les recettes effectuées sur les restes à recouvrer à l'expiration de chaque exercice et dont l'application a été faite aux exercices suivants [3].

Les sommes réalisées sur les ressources des exercices clos sont portées en recette au compte de l'exercice courant [4].

Fixation des dépenses.

Le tableau du budget définitif qui est annexé au projet de loi sur le règlement de chaque exercice fait connaître pour la dépense et par chapitre :

Les crédits ouverts ;

Les droits acquis aux créanciers;

Les paiements effectués;

Et les dépenses restant à payer [5].

Les crédits ouverts par la loi annuelle de finances pour les dépenses des départements, des communes et autres services locaux avec imputation sur des ressources spéciales, étaient

(1) Loi du 8 mars 1850, art. 14; Décret du 31 mai 1862, art. 110.

(2) Ordonnance du 23 décembre 1829, art. 1er; Décret du 31 mai 1862, art. 111.

(3) Ordonnance du 23 décembre 1829, art. 3; Décret du 31 mai 1862, art. 112.

(4) Loi de règlement définitif des budgets; Décret du 31 mai 1862 art. 113.

(5) Ordonnance du 23 décembre 1829, art. 1er; Décret du 31 mai 1862, art. 114.

détails propres à chaque nature de service, les dépenses constatées, les paiements effectués et les créances restant à solder à l'époque de la clôture de l'exercice (1);

3° D'un état comparatif, par chapitre, des dépenses de l'exercice expiré avec celles du budget de l'exercice précédent, expliquant les causes des différences qui ressortent de cette comparaison;

4° Du compte d'apurement que la loi du 23 mai 1834 et l'article 127 du décret du 31 mai 1862 prescrivent de publier pour les exercices clos législativement arrêtés;

5° Et enfin les documents spéciaux dont la publication est ordonnée par son chapitre II (2).

Aucun décret autorisant ou ordonnant des travaux ou des mesures quelconques pouvant avoir pour effet d'ajouter aux charges du pays, n'est soumis à la signature du Chef de l'État qu'accompagné de l'avis du ministre des Finances.

Comme tout ministre ordonnateur, le ministre des Finances publie un compte définitif des dépenses de son département, il produit en outre deux autres comptes qui lui sont particuliers, le compte définitif des recettes et le compte général des finances.

Le compte définitif des recettes fournit (3), non seulement les chiffres exacts des droits perçus et constatés, mais aussi les statistiques relatives aux valeurs, matières et quantités soumises à l'application des tarifs.

Les comptes des ministres sont vérifiés exercice par exercice, par une commission (4) nommée par le ministre des Finances. Les attributions de cette commission composée de neuf membres : sénateurs, députés, membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes, consistent à arrêter au 31 décembre le journal et le grand-livre de la comptabilité générale des Finances et de constater la concordance des comptes des ministres tant avec les écritures centrales des Finances qu'avec celles qui sont tenues dans chacun des départements ministériels. Cette commission vérifie également le tableau pré-

(1) Loi du 28 avril 1815; Loi du 15 mars 1818; Ordonnance du 14 septembre 1822; Ordonnance du 10 décembre 1823, art. 4; art. 160 du Décret du 31 mai 1862.

(2) Décret du 1er décembre 1861, art. 39; Décret du 31 mai 1862.

(3) Loi du 25 mars 1817; Décret du 31 mai 1862.

(4) Ordonnance du 10 décembre 1823; Décret du 24 mai 1862; Décret du 26 décembre 1887; Décret du 13 février 1890.

sentant la comparaison de ces documents avec le résultat des comptes individuels soumis aux jugements de la Cour des comptes pour l'exercice clos dont le règlement définitif est proposé à la sanction législative. Elle examine enfin les comptes généraux des matières de chaque ministère. Le procès-verbal de ses travaux est remis au ministre des Finances qui en donne communication à la Chambre des députés et au Sénat. Ce procès-verbal constitue avec les déclarations de conformité de la Cour des comptes, l'élément principal de contrôle de l'exactitude et de la sincérité des comptes ministériels. Ceux-ci sont imprimés, puis distribués aux membres des Chambres et servent finalement de base à la discussion et au vote de la loi de règlement qui fixe d'une façon définitive les opérations du budget de l'exercice.

Il est à peine besoin de dire qu'en Angleterre [1], il n'existe rien de semblable. C'est en vertu de l'acte général des voies et moyens du *bill d'appropriation* que le contrôleur général de l'Échiquier, fonctionnaire inamovible et relevant autant du Parlement que de la Couronne, fait ouvrir des crédits au compte des divers départements ministériels pour chaque allocation votée par les Chambres. Comme le contrôleur ne peut retirer lui-même aucun fonds de l'Échiquier, il fait ouvrir des crédits à la banque d'Angleterre, au compte d'une certaine personne qu'il désigne. Dans la pratique « presque toutes les réquisitions principales de fonds publics à l'intérieur sont faites par le payeur général [2] qui avise chaque jour la Trésorerie du montant des sommes qu'il devra réclamer pour le jour suivant en indiquant sur quels comptes. La Trésorerie prévient alors le contrôleur de l'Échiquier d'accorder au payeur le crédit nécessaire et, cela fait, le payeur peut transférer une part quelconque de ces crédits à son actif (*drawing account*) et faire les paiements nécessaires.

D'après les termes rigoureusement stricts des dispositions de la loi, le payeur général devrait tenir une balance séparée pour chaque compte différent et imputer chaque paiement sur son crédit spécial, mais les inconvénients et les embarras de ce mode de procéder ont conduit, dans la pratique, à faire une masse de tous les crédits et à imputer tous les paiements sur ce fonds unique. Du reste, compte est tenu de tous les crédits

(1) G. Louis, *op. cit.*
(2) Sir Stafford Northcote, *Dictionnaire de la politique.*

accordés et de tous les paiements faits pour chaque service et les articles sont spécifiés sur les titres du payeur général aussi fréquemment que possible. »

Il y a une trentaine d'années, les actes d'appropriation permettaient aux lords de la Trésorerie d'opérer des virements de crédits entre deux articles du même chapitre, mais seulement pour les services maritimes et militaires et en rendant compte au Parlement des motifs de ces virements. Cette disposition a été supprimée en 1862. Durant la guerre, quand il devient impossible de prévoir les dépenses qui peuvent devenir nécessaires, il est d'usage de demander un vote de confiance pour une somme déterminée et qui est destinée à faire face aux dépenses extraordinaires nécessitées par cette guerre. Les fonds ainsi alloués ne peuvent être employés à aucun objet qui n'ait un rapport direct avec la guerre existante.

Aux États-Unis, le pouvoir exécutif est aussi seul chargé de l'exécution des budgets; c'est une conséquence rigoureuse de la séparation des pouvoirs qui existe dans ce pays plus que partout ailleurs.

Chaque ministre agit alors dans les limites du service public à la tête duquel il est placé et le secrétaire des Finances joue là comme ailleurs le rôle propre qui lui est réservé, ses fonctions s'harmonisant naturellement avec le régime fédéral de la nation; c'est assez dire qu'il est dispensé d'entrer dans un grand nombre de questions qui sont du ressort de son collègue français, particulièrement en matière financière applicable à l'Enseignement, aux Cultes, à la Justice, aux Travaux publics et aux services de l'Intérieur puisque l'enseignement et les cultes sont libres, que la justice est en partie hors de l'action de l'État fédéral, que la décentralisation administrative est proclamée et les travaux publics confiés pour la plupart aux États particuliers.

Il n'existe pas de contrôle législatif proprement dit des actes financiers des secrétaires du Président aux États-Unis. C'est l'opposé de ce qui se passe en Suisse où un contrôle permanent sur les actes du Conseil fédéral est exercé par les Chambres.

§ IV.

CONTRÔLE JUDICIAIRE D'ORDRE SPÉCIAL SUR LA COMPTABILITÉ DES ADMINISTRATIONS MINISTÉRIELLES.

LA COUR DES COMPTES. — LE CONTRÔLE PRÉVENTIF DANS CERTAINS PAYS.

Il y a trois sortes de contrôles financiers.

1° Le contrôle administratif;
2° Le contrôle législatif;
3° Le contrôle judiciaire.

Nous ne parlerons pas du contrôle administratif qui est exercé hiérarchiquement dans chaque administration de supérieur à subordonné. Nous connaissons le contrôle législatif exercé par les Chambres sur les ministres chargés de l'exécution du budget. Il reste à étudier le contrôle judiciaire exercé par la Cour des comptes et qui vient par complément.

Ce n'était pas assez, en effet, de l'action budgétaire des Chambres sur les ministres : la comptabilité des ministères devait aussi être soumise à un examen minutieux, et c'est ce que chacun des États de l'Europe n'a eu garde de négliger. Dans ce but, il a été organisé presque partout sans exception un corps de contrôle spécialement apte à juger si les comptables des ministères ont acquitté en conscience tous leurs devoirs financiers.

Au moment de la Révolution, il y avait en France treize (1) Chambres des comptes, toutes indépendantes les unes des autres. Elles avaient leur siège à Paris, Blois, Rouen, Nantes, Aix, Pau, Montpellier, Dôle, Dijon, Grenoble et Metz. Ces juridictions souveraines marchaient de pair avec

(1) En comptant quelques Parlements et quelques cours des aydes auxquelles avait été attribué ce caractère.

les Parlements, elles avaient pour mission de vérifier les comptes des deniers royaux, d'enregistrer et de garder les actes du domaine royal.

Aujourd'hui une seule Cour des comptes, investie des pouvoirs notablement accrus des anciennes Chambres des comptes, étend son action sur la France entière. Créée par une loi du 16 septembre 1807 elle comprend un premier président, trois présidents de Chambre, dix-huit conseillers-maîtres, vingt-six conseillers référendaires de 1re classe, soixante de 2e classe et vingt-cinq auditeurs aussi divisés en deux classes. Comme la Cour des comptes est en même temps qu'un corps financier un corps judiciaire, un procureur général remplit auprès d'elle les fonctions de ministère public. Ses réquisitions et ses conclusions sont toujours écrites.

Il est impossible, bien entendu, que nous entrions ici dans les détails de l'action exercée par la Cour des comptes (1) sur tous les comptables publics relativement à la comptabilité-matière, à la comptabilité-deniers et à la comptabilité occulte elle-même.

Disons seulement qu'en France, la direction générale de la comptabilité publique au ministère des Finances, chargée de vérifier les comptes individuels de tous les comptables des finances, ainsi que les pièces justificatives à l'appui, transmet ces deux classes de papiers à la Cour des comptes en état d'examen. Elle y joint le compte spécial des opérations constatées par virement des comptes et les résumés généraux qui servent de base aux contrôles prescrits par l'ordonnance du 9 juillet 1826. Alors le rôle judiciaire de la Cour commence pour se résumer et se compléter en des déclarations officielles où la Cour certifie la conformité des résultats de ses arrêts sur les comptes individuels avec les comptes généraux rendus par le ministre des Finances et par chacun des ministres.

Ces déclarations qu'on appelle communément *déclarations générales de conformité*, sont prononcées en audience solennelle et publique de la Cour; elles sont transmises au ministre des Finances, imprimées et communiquées aux Chambres avant le règlement définitif du budget du dernier exercice clos.

(1) V. pour tout ce qui a trait aux Cours des comptes, Marcé, *Institution de la Cour des comptes en France et dans les principaux États étrangers* (*Bull. soc. législ. comp.*, 1889-90) et étude *sur les bureaux de comptabilité pendant la Révolution* (communication à l'Académie des sciences morales et politiques, 1892).

En outre, la Cour, dans un rapport annuel adressé au Président de la République, fait connaître au chef de l'État le résultat général de ses travaux ainsi que ses vœux de réformes et d'améliorations dans les services de la comptabilité. Ce rapport est imprimé et distribué aux Chambres [1]. Alors, chaque ministère donne des éclaircissements, en réponse aux observations contenues dans ce rapport et dans les déclarations générales de conformité à l'aide d'une publication collective qui paraît en même temps que le rapport public. Comme bien on le pense, la Cour des comptes n'a pas exercé pleinement son action sur les comptabilités ministérielles dès 1807, époque de sa fondation, puisque à cette époque le budget était simplement voté en bloc, contrairement aux règles du libre contrôle. Ce régime dura pendant tout le cours de la Restauration et ce n'est qu'à partir de 1836 que la Cour put commencer la publication si intéressante de ses rapports annuels.

Mais si ce sont là les actes de contrôle par lesquels la Cour des comptes éclaire le chef du gouvernement et les pouvoirs législatifs sur l'application des règles de la comptabilité publique et sur la régularité des comptes ministériels, elle adresse, en outre, au ministre des Finances par l'organe de son premier président, des référés sur les difficultés survenues lors des jugements des comptes, quand elles présentent une question générale à résoudre. La Cour signale, par le même intermédiaire, les faits graves qui lui ont été révélés par la vérification des comptes et provoque les améliorations qu'elle juge utiles à la comptabilité publique. Les arrêts de la Cour contenant des injonctions sont transmis par son procureur général [2] au ministre des finances.

Bien entendu la Cour ne peut, en aucun cas, s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs, ni refuser aux comptables de l'État l'allocation des paiements faits par eux sur des ordonnances revêtues des formalités prescrites et accompagnées des acquits des parties prenantes ainsi que des pièces

(1) Loi du 21 avril 1832.

(2) Les procureurs généraux prononcent aussi des discours à l'occasion des audiences de rentrée. Parmi les plus intéressants, il faut citer ceux de M. Audibert sur le *contrôle des dépenses publiques par la Cour des comptes et le pouvoir législatif* et sur *la responsabilité des comptables et des ministres en matière de dépenses publiques*, de M. Renaud, sur *les rapports publics de la Cour des comptes*, de M. Humbert, sur des questions d'histoire financière, d'autres encore.

qui constatent que leur effet est d'acquitter une dette de l'État régulièrement justifiée. Ces pièces sont déterminées par nature de service dans des nomenclatures arrêtées en commun par le ministre des Finances et les ministres ordonnateurs. Mais si en procédant à l'examen des comptabilités, la Cour découvre qu'il y a eu faux ou concussion, elle en réfère aux ministres des Finances et de la Justice, de manière à en faire poursuivre les auteurs devant les tribunaux ordinaires. Les arrêts de la Cour des comptes ne peuvent être attaqués que devant le Conseil d'État et seulement pour violation des formes de la loi. Le pourvoi doit être fait dans les trois mois de la notification de l'arrêt, conformément aux règles sur le contentieux. Il n'est pas suspensif. Dans le même délai, chaque ministre peut, en ce qui concerne son département, faire un rapport au Président de la République pour lui proposer le renvoi au Conseil d'État de ces demandes en cassation des arrêts de la Cour.

Les ministres de l'Intérieur et des Finances peuvent toujours se pourvoir, par appel devant la Cour des comptes, contre tout arrêté de comptes définitifs rendu par les Conseils de préfecture. Les arrêtés de compétence, ceux avant faire droit, ceux qui statuent sur les comptabilités occultes ou exceptionnelles, les arrêts rendus sur les pourvois et les révisions sont notifiés par le Procureur général aux ministres de l'Intérieur et des Finances. Ce haut fonctionnaire correspond également avec eux et avec les autres ministres pour tout ce qui concerne l'exécution de ses arrêts, les saisies, oppositions, restrictions des séquestres, les mainlevées, radiations et inscriptions hypothécaires. Il adresse enfin au ministre des Finances, des rapports trimestriels sur la situation des jugements de la Cour des comptes.

On vient de voir la forme, forme indirecte, à vrai dire, d'allure judiciaire quoique sans sanction pénale proprement dite, dont use la Cour des comptes pour signaler les abus qu'elle a rencontrés, et on a pu se rendre compte qu'elle procède uniquement ou par voie d'injonctions vis-à-vis des comptables, ou par voie de simples observations, de simples informations transmises respectueusement au Chef de l'État. Il est nécessaire d'ajouter que cette procédure produit, malgré son apparente simplicité, les effets les plus salutaires puisque sans elle toutes les irrégularités resteraient à jamais ignorées des Chambres et des chefs d'État.

D'ailleurs, bon nombre de ces irrégularités subsistent uniquement parce qu'il n'y a pas de contrôle préventif organisé. On en réclame cependant, depuis longtemps, l'institution pour fortifier l'action de la Cour des comptes qui, intervenant quand tout est fini, depuis plusieurs années, ne peut plus rien empêcher. Nous sommes en 1893 et elle en est aux comptes de 1889. Ses éclaircissements, ses remontrances peuvent donc éclairer et émouvoir, mais elles ne peuvent endiguer les irrégularités de certaines comptabilités, les hardiesses de certaines administrations.

Quant aux ministres qui, en dehors de leurs occupations si absorbantes, ont encore des centaines de signatures à donner par jour comme ordonnateurs du premier ordre, on s'explique fort bien qu'on puisse leur faire commettre quelque erreur involontaire dans la délivrance des mandats. Reste le ministre des Finances, mais son contrôle préventif est bien souvent illusoire, il n'existe pas à vrai dire et son visa il le donne le plus souvent, lui aussi car il ne peut tout contrôler, dans la presse des affaires. Tout cela constitue donc un ensemble de lacunes graves auxquelles plusieurs puissances ont essayé de remédier en créant des rouages nouveaux destinés à fonctionner rigoureusement. Plusieurs ont réussi dans leur tâche et nous n'en voulons pour preuve que les exemples fournis par l'Angleterre, la Belgique, l'Italie, la Prusse. Là, comme nous allons le voir tout à l'heure, des autorités individuelles (1) ou des corps constitués comme la *Cour des comptes*, mettent préalablement à tout paiement leur visa *sur* les ordonnances émanées des ministres, et les caisses *publiques* ne doivent s'ouvrir qu'après que cette formalité *sine qua non* a été accomplie, c'est une inspection,

(1) L'honorable M. Peytral a proposé en 1888, quand il était ministre des finances, de centraliser fortement les services de comptabilité des différents ministères entre les mains du ministre des finances. C'était une tendance à l'application du système usité en Italie et surtout en Angleterre. Il vient aussi de paraître un décret en date du 14 mars 1893 établissant qu'il sera tenu dans chaque ministère une comptabilité des dépenses engagées et prescrivant de fournir mensuellement les résultats de cette comptabilité à la direction générale de la comptabilité publique. Cette mesure a un double objet : 1° permettre aux ministres de suivre de plus près la consommation des crédits et de limiter dans la mesure du possible les engagements de dépenses au montant des crédits réellement disponibles. 2° Faire ressortir le total des engagements qui doivent grever les budgets futurs. V. d'ailleurs le rapport général du budget de l'exercice 1891, par M. Burdeau.

un contrôle permanent de la gestion financière des ordonnateurs, qui ont eté constitués puisque tout demeure en suspens tant que l'autorité suprême de surveillance n'a pas fourni l'ordre spécial de payer après vérification préalable de la légalité des actes des ordonnateurs. C'est aussi un rouage de cette nature dont la création est réclamée en France. La Cour des comptes ou l'autorité spéciale qu'on instituera devra donc renverser ce principe du décret de 1807. « La Cour ne peut, en aucun cas, s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs. »

Voici les généralités. Passons maintenant à l'examen des détails. Nous avons dit que tous les ans la Cour des comptes adressait au chef de l'État un rapport, dans lequel elle exposait « le résultat général de ses travaux et ses vues de réforme et d'amélioration dans les différentes parties de la comptabilité publique. » Ce rapport toujours très volumineux est instructif au plus haut degré et présente un intérêt soutenu. Il est d'une remarquable clarté et s'attaque aux immunités exceptionnelles, excessives prétend-on, dont celle-ci jouit pendant la période d'exécution d'un budget.

La Cour signale, en effet, avec une entière indépendance et une sincérité exempte de détours, tout ce qu'elle rencontre d'anormal : fausses imputations, erreurs d'exercice, paiements effectués sur un exercice de ce qui appartient à un autre, absence de détails nécessaires, dépassements de crédits, gratifications accordées sans ressources préalables à des fonctionnaires, mandats fictifs, majorations d'effectif, violations des autorisations législatives, accroissement antiréglementaire de personnel, etc., en un mot, les irrégularités sans nombre qu'elle découvre.

Sous la monarchie de Juillet [1], la Cour se plaint fréquemment des surcharges et des grattages. Et c'est elle qui, par sa persistance, a rendu impossible le retour de ces graves manquements aux règles de la comptabilité publique. Sous l'Empire, la Cour des comptes remplit des fonctions aussi élevées qu'inutiles. Elles ne peut signaler que des choses sans importance, cela tient au mode de vote du budget qui ne réserve à son contrôle qu'une action effacée. Aujourd'hui qu'elle a reconquis son entière liberté de censure, elle la

(1) En 1840 particulièrement.

fait porter surtout sur les dépenses engagées sans crédits ou sans autorisation préalable.

Dans son rapport sur l'exercice 1882, la Cour signale, par exemple, une stipulation d'intérêts consentie en faveur d'un entrepreneur du ministère de la Guerre, contrairement aux dispositions de l'article 12 du décret du 31 mai 1862. Elle fait remarquer que « le Trésor qui entretient sur tous les points du territoire des caisses publiques, et supporte les frais de leur alimentation constante, ne doit pas être entraîné à des aggravations de charges par des retards apportés dans le paiement de ses créanciers. » Une irrégularité analogue est relevée à la charge du ministère de l'Intérieur.

Dans son rapport sur l'exercice 1883, la Cour fait connaître que « la pose d'appareils d'illumination au palais du Trocadéro a été soumissionnée pour 38,000 francs par certains entrepreneurs et pour 142,000 francs par d'autres entrepreneurs. Ces sommes sont stipulées payables en dix annuités avec intérêts à 5 p. 0/0 à partir du 15 août 1882... Cette manière de procéder non seulement constitue un emprunt non autorisé, mais a en outre l'inconvénient d'engager pour les années ultérieures des crédits qui n'ont pas encore été votés par le Parlement. »

Veut-on maintenant des exemples de dépenses effectuées sans crédits et contrairement à la volonté formelle du législateur.

Il s'en rencontre pour l'exercice 1876, au chapitre 27 du ministère de l'Intérieur, intitulé : « Secours aux réfugiés étrangers. » On distingue entre autres les mandats n° 28, 44, 61, délivrés au nom des compagnies des chemins de fer du Nord, du Midi et d'Orléans. Ils représentent le prix d'un train spécial qui a servi à transporter don Carlos de Pau à Boulogne et montent à 4,654 fr. 85. « Cette imputation, dit la Cour, est contraire aux vœux formels du législateur, le crédit demandé pour faire face aux dépenses des Espagnols réfugiés en France ayant été réduit par les Chambres de diverses sommes parmi lesquelles se trouvait expressément le prix du train spécial mis à la disposition de don Carlos. » La Cour des comptes établit d'autre part que :

« Les fonds destinés au service de la carte de France ont servi à couvrir une dépense de 11,780 fr. 30 exclusivement relative à l'établissement de lignes télégraphiques ayant pour objet particulier de relier les bâtiments de la place Beauvau

avec la Chambre des députés et le palais du Luxembourg et de faire communiquer le ministère de l'Instruction publique avec la Préfecture de police et le ministère de l'Intérieur. Cette dépense entièrement étrangère au service de la carte de France ainsi qu'à celui de la vicinalité ne pouvait être régulièrement payée sur les ressources de la subvention extraordinaire allouée à la Caisse des chemins vicinaux. Elle aurait dû être imputée sur les crédits du budget ordinaire. »

Empruntons maintenant aux documents qui visent le ministère de la Guerre, un exemple de virement de crédit de service à service. « Le service de la Tunisie, dit la Cour, n'est pas le seul dont les dépenses de transport ont été atténuées au moyen de virements. La Cour a constaté qu'en 1883 une somme de plus de 562,000 francs concernant des frais de cette nature, payée à des compagnies de chemins de fer et imputée primitivement sur le chapitre 14 (transports généraux) avait été ensuite reportée par virement à divers chapitres du budget étrangers à ce service (chapitre 7, vivres; — 9, fourrages; — 10, hôpitaux; — 12, habillements; — 13, lits militaires; — 17, remonte; — 18, artillerie; — 19, poudres et salpêtres; — 20, génie). » Après d'autres constatations du même ordre à la charge de la même comptabilité, la Cour conclut ainsi : « La plupart de ces changements d'imputation ne paraissent pas avoir été motivés par la rectification d'erreurs reconnues ultérieurement. Ils semblent plutôt avoir eu pour objet de décharger des crédits devenus insuffisants en transportant une partie des dépenses effectuées sur les chapitres présentant des ressources disponibles. »

Aucune administration n'échappant au contrôle rigoureux de la Cour des comptes, elle arrive à découvrir des faits très curieux.

En jugeant les comptes de gestion 1875 et 1876 (1re partie) du trésorier payeur général de l'Ariège, la Cour constate parmi les dépenses du ministère des Travaux publics (chap. 11, routes et ponts) divers paiements à l'occasion desquels des ouvriers ont été portés sur les rôles et payés comme ayant fourni en décembre 1874 et décembre 1875 un nombre de journées supérieur à celui que comprend la période mensuelle.

« A une demande d'explications, formulée par voie d'injonction, le comptable a répondu en produisant des certificats de l'ingénieur ordinaire des ponts et chaussées, desquels il

résulte que les journées portées comme faites en décembre 1874 et décembre 1875 ne se rapportent pas toutes à ces mois mais ont été fournies en partie dans les premiers mois des années 1875 et 1876. » Et la Cour ajoute :

« Ces explications mettent à jour un mode de procédé contraire à la règle de la spécialité des crédits par exercice tracée par l'article 8 du décret du 31 mai 1862. L'administration au lieu d'annuler en fin d'exercice les crédits restés sans emploi pendant l'année, conformément aux dispositions de l'article 119 du même décret, les fait ainsi servir à augmenter indûment les ressources, en les employant à acquitter les dépenses de l'exercice suivant. *Ces irrégularités ont d'ailleurs ce grave inconvénient que, pour les dissimuler, on a dû recourir à l'établissement d'états que les autorités compétentes ont cru pouvoir certifier exacts, qui cependant contiennent des énonciations contraires à la réalité des faits.* »

Etudions maintenant le chapitre des rapports annuels de la Cour intitulé : Interversions de dépenses d'un budget à un autre, nous y trouverons des critiques signalant l'imputation indûment effectuée *sur les fonds du budget extraordinaire :* de gratifications à des employés de l'administration centrale des ministères, d'achats de livres pour la bibliothèque, de secours à des veuves, de travaux de menuiserie, d'abonnement à la société des téléphones, de travaux d'impression, de fournitures d'huiles minérales pour les phares. Ce n'est pas tout encore : voici d'autres exemples d'irrégularités signalées par la Cour des comptes extraits de plusieurs de ses rapports à des dates différentes : Le produit de la conversion de l'emprunt Morgan a été insuffisamment justifié. Des émissions aux guichets de rente 3 p. 0/0 amortissable ont été faites sans indication de cours. Des achats de rentes 5 p. 0/0 ont été effectués à la Bourse à la veille de certaines élections, celles d'octobre 1877, pour soutenir les cours. Des indemnités ont été allouées à des employés sur les fonds d'encouragements aux manufactures et au commerce. Des étrennes ont été accordées à différents agents de l'administration centrale et imputées sur les crédits du matériel des grands travaux publics. Des indemnités à des employés inférieurs ont été prélevées sur les crédits de réfection et grosses réparations des bâtiments civils. Les réparations d'un pont à la cartoucherie de Vincennes ont été imputées sur les crédits du corps expéditionnaire du Tonkin. Une horloge a été achetée avec les fonds du chapitre des vivres.

Des fournitures de pain, de viande, de café, ont été prélevées sur le service des fourrages, etc.

En réponse à toutes ces observations précises, les administrations donnent toujours des explications, se justifient souvent ou bien encore avouent quand il n'y a aucun moyen d'expliquer les irrégularités qui leur sont reprochées, mais l'année suivante certaines en commettent de nouvelles pour recommencer encore à s'en excuser et tous les ans, il en est ainsi, les irrégularités se renouvelant avec des caractères de périodicité et de régularité absolus.

Mais comment, dira-t-on, de semblables irrégularités peuvent-elles s'accomplir dans presque tous les pays au mépris de la volonté des Parlements? Il y a à cela plusieurs causes et la première, c'est l'absence généralisée de ce contrôle préventif dont la nécessité a été démontrée; puis, d'un autre côté et dans une autre opinion, on affirme que les administrations ministérielles sont bien obligées de recourir à des mesures exceptionnelles irrégulières même quand le Parlement s'est montré parcimonieux, mal inspiré ou imprévoyant et que le plus souvent si elles se livrent à des dépassements de crédits, à des virements ou à toutes autres pratiques rigoureusement condamnées par les lois, c'est pour éviter la présentation au Parlement d'une demande de crédits supplémentaires parfois assez mal accueillie du pays et de ses représentants et dont la défense procure toujours une tâche délicate aux ministres eux-mêmes. Cette objection, il faut le reconnaître, procède d'une observation raisonnée des faits et elle repose sur de nombreux précédents, mais elle sera en partie renversée si l'on répond que souvent l'obligation que s'est créée un ministre d'entrer dans une voie interdite est insuffisamment justifiée et ne peut constituer une excuse. On aurait pu attendre pour consommer tel acte et on n'a pas attendu. On aurait même pu se dispenser totalement de l'accomplir et on l'a réalisé. C'est là qu'est la faute première, et c'est elle qui a conduit à la faute définitive : la transgression des dispositions législatives en vigueur. En outre, on est obligé de se demander si avant de solliciter des Chambres des crédits supplémentaires, tous les ministres ont bien eu présent à l'esprit ce fait désormais acquis que les annulations définitives représentant les crédits non consommés par les dépenses ne s'élèvent pas annuellement au delà de 2 p. 0/0 par rapport [1]

(1) Léon Say, *Dictionnaire des finances*.

aux crédits supplémentaires. S'ils y avaient réfléchi, peut-être la balance entre les uns et les autres aurait-elle été un peu plus égale. Reste à caractériser la nature et les conséquences des procédés employés. La Cour des comptes les a toujours justement blâmés et encore en 1883 : « Ce ne sont pas des rectifications d'erreur, disait-elle, car ils ont pour résultat d'accroître indirectement les crédits alloués par le Parlement, et ne sauraient être considérés comme réguliers. »

On peut compléter ce jugement porté par la Cour des comptes avec ces paroles si profondément vraies, prononcées par Casimir-Périer le 17 mai 1827 : « Lorsqu'il s'agit de déterminer les dépenses, nous nous appesantissons sur les plus petites économies et lorsque les ministres, après les avoir dépassées, viennent nous demander des crédits supplémentaires, nous les votons de confiance, à quoi servent donc nos premiers votes? » Les Chambres ont essayé au reste de se prémunir contre leurs propres entraînements en pareille matière. Une loi de 1876 rendue sur la proposition de M. Victor Guichard [1], député de l'Yonne, a décidé que les crédits supplémentaires devraient former des cahiers collectifs de façon que les Chambres eussent toujours exactement sous les yeux, en un tout complet, les états des suppléments financiers qui leur sont réclamés. Tous les hommes d'État soucieux de l'équilibre du budget ont donc prémuni les Chambres contre les demandes trop facilement introduites de crédits supplémentaires. Mais encore qu'on ne puisse guère l'approuver, ce système est-il au demeurant, constitutionnel; car il peut être ou combattu ou adopté par les Chambres. Il est préférable à celui qui, procédant le plus souvent d'une dissimulation réputée légale, aboutit aux extrémités les plus fâcheuses : nous voulons parler des virements de chapitre à chapitre usités en France de 1852 à 1870.

C'est à l'occasion des virements, des demandes de crédits supplémentaires et des dépassements de crédits que M. Léon Say, dans son *Dictionnaire des finances*, émet nettement cette opinion : « Pour le comptable français, la *désobéissance à ses chefs* est *parfois* un *devoir*, non *seulement moral mais sanc-*

(1) Loi du 17 août 1876. « Le ministre des Finances réunit en un seul projet de loi toutes les demandes de crédits supplémentaires ou extraordinaires dont le besoin s'est fait sentir dans les divers services pendant l'intervalle d'un mois au moins. Il ne procède par projets de loi spéciaux que dans les cas d'urgence. »

tionné par sa *responsabilité pécuniaire.* » En effet, aux termes de l'article 91 du décret du 31 mai 1862, il doit, dans certains cas, refuser à l'ordonnateur le paiement qu'il requiert de lui. Il ne peut d'ailleurs payer, quand il n'y a pas de crédit disponible, que sur une *réquisition du ministre* qui déplaçant ainsi la responsabilité l'assume sur sa tête.

Et ailleurs : « On ne peut astreindre un ordonnateur secondaire quelquefois éloigné comme un agent de la marine obligé de pourvoir par une émission de traites à une dépense d'urgence, à savoir s'il n'outrepasse point les crédits du ministère en les émettant (1). Mais les ordonnateurs du premier degré sont répréhensibles lorsqu'ils dépassent les leurs. »

Dans la pratique, il n'en est pas moins vrai que les Chambres n'ont refusé de s'associer à des dépassements de crédit qu'en quelques circonstances.

En 1828, une première fois, quand on leur demanda 179,865 francs pour l'aménagement de la salle à manger du garde des sceaux, M. de Peyronnet, et à une époque bien plus voisine de nous, quand on eut recours à elles pour parfaire les dépenses du pavillon de Marsan.

Au surplus, quand le Parlement n'accorde pas son concours législatif, certains gouvernements, mais seulement dans les Etats à forme parlementaire imparfaite, prennent hardiment sur eux de s'en passer et ordonnent simplement de payer. C'est ce que fit par voie d'ordonnances illégale un ministre, M. de Montbel, pour payer les troupes de Charles X en juillet 1830 (2).

Nous en avons fini avec les crédits supplémentaires, les virements et les dépassements de crédit; la conclusion qui se dégage de cet examen, c'est qu'il convient, tout en laissant la plus grande latitude aux ministres dans l'exécution des budgets, de multiplier le nombre des chapitres budgétaires et d'en restreindre l'étendue quant aux sommes qu'ils renferment. Il n'est pas d'une bonne administration que les ministres conservent dans leurs budgets de ces chapitres trop touffus qui alourdissent leur responsabilité, ni trop considérables, parce qu'ayant la libre disposition de chacun d'eux, ils peuvent, tout en n'en sortant pas, opérer légalement d'un service à un autre compris dans ce chapitre, autrement dit d'un

(1) Un décret du 16 mai 1891 a restreint les droits de ces ordonnateurs.
(2) M. Audibert cite encore quelques exemples (audience de la Cour des comptes du 3 novembre 1885).

article à un autre, tous les virements qu'ils peuven
c'est une raison décisive pour que chaque chapitre s
égards et spécialement au point de vue financier,
blement circonscrit. C'est animé de cette pensée qu
de cet ouvrage proposa en 1891, à la commission d
qui l'adopta et la fit adopter par la Chambre, la di
chapitre 7 du budget de la Marine qui renferme les
des services administratifs. Il est aujourd'hui scindé

Avant la suppression du budget extraordinaire,
duisait aussi de graves abus contre lesquels M. Casim
alors sous-secrétaire d'État à la Guerre, aujourd'hui
de la Chambre des députés se prononça énergiquem
apporta même un remède décisif en ce qui conce
administration. Il décida qu'à l'avenir un simple
suffirait plus pour reporter d'un exercice à l'exerci
les crédits ou reliquats de crédits non employés sur
extraordinaire, ces reports étant devenus des moy
nieux de se procurer des disponibilités et de rendre
le contrôle parlementaire en facilitant les virements

En *Belgique*, la loi organique de la Cour des com
du 29 octobre 1846. Les huit membres de cette Cour
dent, 6 conseillers et 1 greffier sont élus pour 6 a
Chambre des représentants qui a toujours le dr
révoquer. Ils ne peuvent être ni sénateurs ni député
plir un emploi rémunéré, ni être intéressés ou
dans une entreprise soumise à la comptabilité de
faire acte de commerce, cette dernière disposition s
d'ailleurs à leurs femmes. La Cour vérifie les comp
à ce que les crédits ne soient pas dépassés, à ce qu'au
ment ne soit opéré. « Elle a le droit de se faire fou
les états, renseignements et éclaircissements relati
cette et à la dépense des deniers de l'État et des pr
et peut prononcer contre les comptables retardat
amendes qui n'excèdent pas la moitié de leur trai
qui ne dépassent pas au maximum 2,000 francs,
aussi provoquer leur destitution. La Cour a la f
réviser son arrêt dans les trois ans. Aucune ordon
paiement n'est acquittée par le Trésor qu'après avoi
nie du visa de la Cour des comptes. C'est là un ca
cation précis de contrôle préventif. Si le visa est r
ministres délibèrent. Si le Conseil des ministres ma
dépense, la Cour vise avec réserves. C'est alors au

législatif à décider. La Cour garde par devers elle le registre des pensions et un double du grand-livre de la dette publique, elle les tient à la disposition des Chambres sans déplacement[1]. Son action normale est au demeurant aussi préventive que répressive.

En *Italie*, la *Corte dei conti* du royaume a succédé aux *Camere della sommaria*, elle procède de la loi du 14 août 1862, modifiée dans son article 18 par une loi du 15 août 1867. Elle se compose d'un président, de deux présidents de sections, de conseillers, de référendaires, d'un procureur général et d'un secrétaire général. Les présidents et les conseillers sont nommés par le roi en conseil des ministres. Ils ne peuvent être révoqués ni changés de position si ce n'est par un décret royal rendu conformément à l'avis d'une commission composée des présidents et vice-présidents des deux Chambres. Les autres fonctionnaires de la Cour sont choisis par le roi sur un rapport du ministre des Finances fondé sur une proposition de la Cour elle-même, toutes sections réunies (art. 5).

La Cour vérifie les comptes de recettes et de dépenses et sa juridiction s'étend sur tous ceux qui manient les deniers de l'État et des autres administrations publiques (art. 10).

Elle liquide les pensions (art. 11). Elle vise tous les décrets royaux de quelque ministre qu'ils émanent, et quel que soit leur objet. Notons en passant que les ministres italiens ont une plus grande latitude que les ministres d'autres États parlementaires, que les ministres belges, par exemple, dans les virements d'articles à articles sous un même chapitre.

Si la Cour trouve qu'un des décrets royaux est contraire à une loi, elle use alors de son droit de contrôle préventif et refuse son visa en indiquant ses motifs. L'acte est ensuite transmis au président du Conseil (art. 13). Si le Conseil des ministres persiste, la Cour en délibère et donne son visa tout en formulant ses réserves; la loi du 15 août 1867 exige aussi que la communication aux deux Chambres, autrefois annuelle, se fasse tous les 15 jours et soit accompagnée du procès-verbal de la délibération de la Cour.

La Cour a le droit de demander tous les renseignements et pièces dont elle juge avoir besoin. Aucune dépense de plus de 2,000 francs ne peut être ordonnée sans un visa préventif de la Cour, qui veille à ce que les crédits ne soient

(1) Règlement de la Cour des comptes, art. 28.

pas dépassés (art. 19 à 21). La Cour juge en première et en dernière instance les comptes des trésoriers, des receveurs, des caissiers et autres comptables de l'État; elle prononce en appel sur les décisions des conseils de préfecture dans les matières de la compétence de ces derniers (art. 38) et peut punir les comptables retardataires d'une amende qui ne saurait dépasser 2,000 francs.

La loi organique dont on vient d'examiner les dispositions saillantes renferme aussi des détails sur la procédure[1] à suivre.

L'*Espagne* a aussi une Cour des comptes, le tribunal *de cuentas*. Il comprend un président, neuf ministres (*ministros*) ou conseillers, un *fiscal* faisant fonctions de ministère public et est divisé en trois Chambres.

En *Portugal* le tribunal des comptes se compose de sept conseillers (*conselheiros* ou *vogaes* votants) et d'un procureur général.

En *Allemagne*, c'est la Chambre suprême des comptes de Prusse[2], qui fonctionne comme Cour des comptes d'Allemagne. Mais, à la vérité, elle siège plutôt comme Chambre que comme Cour, comme *Ober-Rechnungskammer* que comme *Rechnungshof*.

La Chambre suprême des comptes est subordonnée directement au roi et demeure indépendante des ministres. Elle est chargée du contrôle des recettes et des dépenses de l'État par la révision de la comptabilité-deniers et de la comptabilité-matières, du contrôle du mouvement des domaines de l'État et de la surveillance de l'administration de la dette publique. Elle se compose d'un président, de plusieurs directeurs de sections et de conseillers. Les membres de la Chambre des comptes ne peuvent être chargés en même temps d'autres fonctions, ni siéger soit dans la Chambre des seigneurs, soit dans la Chambre des députés; ils sont inamovibles, mais ils peuvent être changés d'emploi; seulement, leur nouvelle position doit être, de tous points, équivalente à la précédente. La Chambre des comptes prend ses décisions après délibération et à la majorité des voix dans les cas suivants : 1° pour les rapports au roi; 2° pour les déclarations de conformité ou de non-conformité des comptes, soit

(1) Bulletin des lois d'Italie et *Annuario del ministero delle Finanze* pour 1869.

(2) Son siège est à Postdam.

aux crédits votés, soit aux lois générales que la Chambre adresse au pouvoir législatif; 3° pour l'établissement des principes généraux ou la modification de ces principes; 4° pour la rédaction d'instructions générales; 5° pour les avis à émettre sur les mesures prises par les administrations supérieures. La Chambre des comptes révise tous les comptes qui se rapportent au budget, sauf les fonds secrets, elle assure par suite les comptes des établissements qui sans appartenir à l'Etat, en reçoivent des subventions. La Chambre des comptes peut abandonner à l'administration la révision des comptes de peu d'importance, mais de temps à autre elle doit quand même les examiner pour s'assurer que le contrôle administratif est fait régulièrement. La Chambre peut réclamer toute pièce, tout registre ou livre qu'elle juge à propos de consulter; elle peut envoyer un commissaire pour faire une enquête sur les lieux mêmes et aussi pour faire une revue des caisses ou des magasins; dans ce dernier cas, le président doit en avertir d'avance le chef hiérarchique du comptable. La Chambre des comptes fixe également les délais pour l'envoi des pièces. Elle peut au besoin édicter pour tout retard ou tout manquement une peine dont le maximum est fixé par la loi. Elle donne le quitus au comptable ou le constitue en débet; elle présente une déclaration générale au parlement et signale, s'il y a lieu, les dépenses qui excèdent les crédits; elle présente enfin au roi un rapport sur l'ensemble de la gestion de l'année, et lui indique les améliorations qui pourraient être faites (Loi du 27 mars 1872). Une instruction peu différente, destinée seulement à la Cour, est du 27 octobre 1875. Insistons, en terminant, sur ce point qu'en Prusse tous les ordres de paiement doivent être revêtus du visa préventif du curateur des caisses générales de l'Etat.

Ajoutons aussi que dans la plupart des États allemands, la Cour des comptes est une subdivision du ministère des Finances et procède administrativement; dans le grand Duché de Bade il est spécifié toutefois qu'elle restera indépendante de l'administration.

La Cour suprême des comptes d'Autriche créée en 1761 par Marie-Thérèse a été réorganisée par ordonnance impériale du 21 novembre 1866. A prendre cet acte au pied de la lettre, c'est l'ordonnateur, l'autorité administrative chargée d'émettre des mandats, qui rend compte des recettes et des dépenses et joint toutes les pièces à l'appui, mais en réalité

ce sont les caisses ou les comptables qui portent la responsabilité des deniers. Seulement, tandis qu'autrefois les comptabilités constituaient des services indépendants, de nos jours elles sont rentrées dans les ministères, directions ou préfectures, comme partie intégrante du personnel de ces services.

La Cour des comptes est immédiatement sous les ordres de l'Empereur. Elle se compose d'un président qui a rang de ministre, d'un vice-président, de huit conseillers auliques (conseillers-maitres), de neuf secrétaires auliques (sous-conseillers-maitres), de trente-deux conseillers des comptes (référendaires), d'un personnel subalterne dont soixante calculateurs. Les conseillers auliques ont chacun à examiner une branche spéciale des services publics, l'un, le ministère de la Guerre, l'autre, celui de l'Intérieur, etc., mais les conseillers des comptes ne révisent pas deux années de suite les livres du même comptable. La Cour peut punir directement les retardataires et elle doit même provoquer leur punition en s'adressant à leurs supérieurs. Elle a aussi le droit d'envoyer des commissaires réviser sur place et de faire des règlements de comptabilité pour la rédaction desquels elle doit se mettre en rapport avec le ministère compétent, quand ces règlements peuvent exercer une influence sur la marche de l'administration. Si le président de la Cour et un ministre ne peuvent pas se mettre d'accord, la question est alors soumise à l'Empereur. Bien que selon M. L. de Stein (*Lehrbuch der finanzen*) l'organisation française ait servi de modèle à l'organisation autrichienne, on ne constate pas dans l'ordonnance impériale du 21 novembre 1866, qu'on ait donné à la Cour des comptes de Vienne un caractère à la fois judiciaire et inamovible. Cette Cour ne semble être au demeurant qu'un grand service administratif peu différent d'une comptabilité centrale de l'État qui fait des observations plutôt que des injonctions et qui en examinant les comptes, doit apprécier si les ressources ont été rendues productives, et si l'on a mis dans les dépenses autant d'économie que possible. On semble en définitive attendre d'elle des comptes moraux plutôt que des comptes en deniers. Pas plus que la Cour des comptes française, la Cour des comptes autrichienne n'est en possession du contrôle préventif.

Quoique la Cour des comptes *suprême et commune d'Autriche-Hongrie* soit chargée de l'apurement des comptes de l'Empire, il y a, en outre, en Autriche, une commission de

contrôle pour la dette d'État et en Hongrie [1] une Cour des comptes d'État.

En *Grèce, en Roumanie, au Japon, en Serbie,* comme en Italie, du reste, c'est la Constitution elle-même qui fait à la nation l'obligation d'entretenir une Cour des comptes. En Grèce les membres de la Cour sont membres à vie ἰσόβιοι. Dans les *Pays-Bas*, c'est la Chambre des députés, la seconde des États-généraux qui présente au roi une liste de trois candidats quand l'une des sept places de membres de la Cour devient vacante.

Jusqu'ici nous nous sommes trouvés en présence de Cours, Chambres ou Tribunaux des comptes, c'est-à-dire d'administrations ou de juridictions formées de membres plus ou moins nombreux et composant un corps constitué, unifié, ayant ses règlements propres et n'admettant jamais l'action isolée et officielle d'un seul de ses membres.

Nous allons maintenant pénétrer dans des pays où la nécessité d'une Cour des comptes se faisant sentir comme partout ailleurs, on a créé une organisation spéciale pour aboutir au résultat cherché, mais sans adopter comme moyen l'institution communément répandue.

En *Danemark,* des réviseurs de la comptabilité de l'État sont nommés par la Diète (*Rigsdag*). Ce sont eux qui remplissent les fonctions de la Cour des comptes que la loi permet, au reste, d'établir.

En *Suède*, il existe une sorte de Cour des comptes, composée de douze réviseurs qui forment la *Kammar Râtt* de Stockholm.

En *Norvège,* on emploie un autre système. C'est un ministère, celui de la révision (*Revisions-Departementel*) qui remplit à Christiania les fonctions de Cour des comptes. Il a un pouvoir de décision sur toutes les comptabilités de l'État et est divisé en sept comptoirs : 1er comptoir : Comptabilité des communes. 2e : Comptabilité des douanes. 3e : Comptabilité de la justice. 4e : Comptabilité de l'armée en général. 5e : Comptabilité de la marine en général. 6e : Comptabilité des mines d'argent, des hôpitaux, des instituts d'aliénés, etc., des établissements pénitentiaires, des cours universitaires. 7e et dernier comptoir : Comptabilité du papier timbré, des cartes à jouer, des forêts, des veuves, de l'assistance publique, de

(1) Loi 18 de 1870.

l'instruction publique, des beaux-arts, des pêches, de la Diète, des travaux publics (1).

Dans la *Grande-Bretagne* (2), l'organisation (3) d'un corps de contrôle financier est de date récente, car bien qu'il ait son origine dans l'*audit office* créé en 1785 par Georges III, il ne remonte en fait qu'à 1866. Ses attributions, d'abord restreintes, se sont de plus en plus étendues. Cette administration porte le nom d'*Exchequer and audit office*, département de l'Echiquier et de la vérification. C'est une Cour des comptes de nature très originale, car elle n'est composée que de deux ou même d'un membre : le contrôleur-auditeur général, plus son assistant. Ils remplacent les anciens commissaires (*commissionners*) et ont rang et compétence de juges inamovibles, mais ils n'ont pas, paraît-il, conservé vis-à-vis de tous les pouvoirs l'indépendance absolue de leurs prédécesseurs. Ils sont assistés d'officiers qui correspondent à nos référendaires mais amovibles, de neuf inspecteurs, de réviseurs et de calculateurs dits *examiners*. La Cour est subordonnée à la Trésorerie. Toutes les pièces comptables du budget sont vérifiées par elle, et les comptes de l'exercice financier clos le 31 mars, sont remis le 30 novembre au plus tard, au contrôleur général de l'Echiquier, auditeur général des comptes publics qui les envoie le 15 janvier à la Trésorerie devant laquelle peut en appeler tout comptable dont les comptes ont donné lieu à critique ou à remontrance. La Trésorerie à son tour, les adresse au Parlement. Il convient ici de faire remarquer que les fonds passant tous par la banque d'Angleterre, les travaux de l'*audit office* sont notablement simplifiés; toutefois la banque n'est pas dispensée de l'obligation de fournir les pièces à l'appui prescrites par les règlements. L'*audit* en contrôlant les dépenses, vérifie si les fonds ont été employés conformément aux prévisions du budget (*appropriations*). Aucune sortie de fonds de la banque d'Angleterre ne peut être effectuée sans le visa préventif du contrôleur-auditeur général.

La compétence de l'*audit office* s'est surtout augmentée depuis 1806, époque où le Cabinet anglais fut contraint de reconnaître que les budgets de la Guerre et de la Marine depuis 1782, les dépenses des expéditions de Hollande et

(1) Renseignements donnés à la légation de Suède et Norvège.
(2) V. R. Gneist, *De l'administration anglaise;* Fischel, M. Block, de Franqueville, *op. cit.*, passim.
(3) *Bulletin de la société de législation comparée*, 1885.

d'Égypte et enfin les subsides servis aux armées étrangères n'avaient jamais été examinés.

En 1831 un autre fait celui-là également considérable, se produisit. On découvrit que des sommes très importantes avaient été détournées de leur destination effective par l'administration de la Marine. Le Cabinet donna immédiatement l'ordre de confier à l'*audit office* la vérification de ces comptes, ce qui grandit son autorité. Depuis, des actes successifs ont encore étendu sa compétence à l'administration de la Guerre, aux dépenses du service des forêts et de l'office des travaux, à celles des douanes, des postes, du revenu intérieur, des services civils.

Les officiers du contrôleur-auditeur général chargés comme nos référendaires de dépouiller et de vérifier les pièces comptables n'étant pas inamovibles, tiennent leur nomination de la Trésorerie. Aussi a-t-on dit que cette particularité constituait le point faible de la situation du contrôleur-auditeur général puisque ses subordonnés dépendent des lords de la Trésorerie.

M. Arnauné explique que des critiques de cette nature se sont surtout produites en 1873 à l'occasion d'applications irrégulières faites au rachat des lignes télégraphiques et de fonds déposés au Post-office, service des caisses d'épargne.

Il est bon de dire aussi que le contrôleur-auditeur général et son assistant ne sont pas placés en dehors de l'influence du Parlement. Ce corps peut intervenir, en effet, dans leur révocation et leur jugement et examiner s'ils ont démérité. C'est peut-être là d'ailleurs la plus sûre garantie de leur indépendance en face du Cabinet, vis-à-vis duquel ils ne sont pas dégagés de tous liens à d'autres égards.

En *Russie* il n'y a pas de Cour des comptes, l'apurement des revenus et dépenses est fait par le *contrôle de l'Empire,* service dirigé par le contrôleur général de l'Empire assisté de trois contrôleurs généraux. Chargé de procéder au contrôle de l'administration de l'armée, de la marine, des services civils et des chemins de fer, le contrôleur général de l'Empire a rang de ministre sans en porter le titre et son administration forme un véritable ministère. Au reste, elle apprécie et critique les comptes des autres ministères plutôt qu'elle ne les juge. Les contrôleurs de l'Empire ne sont pas inamovibles.

Les pouvoirs de vérification, de règlement définitif, d'apu-

[illegible] l'administration [illegible] soumise [illegible] appel [illegible] Marine. [illegible] départe- [illegible] prescriptions [illegible] dépassent pas le montant [illegible] allocations respectives. Enfin il présente et dresse [illegible]

égard le mode de comptabilité à observer par chaque département ministériel et surveille son exécution. En dehors des services du contrôle et placé directement sous les ordres du secrétaire du département du Trésor, existe un poste très important, celui de trésorier général. Ce fonctionnaire a sous sa garde les fonds de l'État et est chargé d'acquitter tous les mandats tirés par le secrétaire du Trésor ; ces mandats doivent être revêtus du contre-seing de l'auditeur et du contrôleur, ainsi que du visa du greffier général (*registrar*), tous chargés de la surveillance des dépenses auxquelles ces mandats s'appliquent. Ce dernier fonctionnaire tient même état de toutes les recettes et dépenses et de toutes les créances ou dettes fédérales. Les comptes de toute nature lui sont immédiatement après leur apurement, transmis par les contrôleurs. C'est alors que ceux-ci dressent les tableaux statistiques dont la publication annuelle est légalement obligatoire et peut même être ordonnée par le Congrès.

Pour fortifier son corps de contrôle financier, le Congrès par un acte du 29 mai 1830 a créé l'office de solicitor ou avoué du Trésor. Ce fonctionnaire surveille toutes les actions civiles intentées au nom des États-Unis devant les diverses cours. Quant à celles qui sont portées devant la Cour suprême, la surveillance en rentre entièrement dans les attributions de l'attorney général qui est en même temps l'avoué, l'avocat, le procureur général et le ministre de la Justice des États-Unis. A cette seule exception près, le solicitor du Trésor donne aux représentants des États-Unis devant les autres cours, toutes les instructions qui leur sont nécessaires et chaque trimestre il est tenu de se faire adresser un état de situation de la procédure ; il est également chargé, dans les limites de la loi, et avec l'approbation du secrétaire du Trésor, de la confection de tous les règlements destinés à rendre plus efficace la responsabilité des divers agents chargés de la perception des revenus publics. Le solicitor du Trésor a en outre la gestion et l'administration de toutes les terres ou autres propriétés cédées aux États-Unis en paiement de dettes. Il en dispose quand la nécessité en apparaît. Ce sont, d'ailleurs, les nombreuses opérations auxquelles donne lieu la vente de terres publiques qui ont fait établir, en 1812, un commissaire-trésorier, chargé d'en percevoir spécialement les produits. Il y a lieu de faire remarquer, que le ministre ou secrétaire des Finances n'a pas, aux États-Unis, d'autres prérogatives que

ses collègues et qu'il ne communique lui aussi avec le Congrès que par écrit.

A la différence de ce qui se passe dans l'Union, le *Mexique* possède depuis 1857 une Cour des comptes la *Contaduria mayor* dont les attributions ont été revisées en 18[illegible]. Elle est élue par la Chambre. Au Brésil, une Cour des comptes est instituée constitutionnellement. Le Chili, le Guatemala, Haïti, d'autres États encore de l'Amérique ont des juridictions comptables. La Constitution japonaise enfin, édicte que le compte définitif des dépenses et des recettes de l'État doit être vérifié et approuvé par la Cour des comptes et soumis par le Gouvernement à la Diète impériale en même temps que le rapport de vérification présenté par ladite Cour.

En terminant cette étude du contrôle judiciaire il est intéressant de faire remarquer que dans presque tous les États de l'Ancien ou du Nouveau-Monde, les constitutions ou les lois organiques ont étroitement réuni entre les mains des Cours des comptes ou des institutions qui en tiennent lieu, le triple pouvoir de vérification, l'apurement, le jugement du contentieux des comptes. Ce n'est qu'exceptionnellement que ces trois attributions se rencontrent divisées entre plusieurs corps.

D'un autre côté, dans les États parlementaires, il est constamment fait appel au concours des Chambres. Comme l'a dit tout (1) récemment encore le procureur général près notre Cour des comptes : « Ce n'est pas tout que de signaler des irrégularités ou des infractions aux lois ; la constatation une fois accomplie, c'est au Parlement qu'il appartient de terminer l'œuvre commencée en lui donnant la sanction qui lui manque. »

(1) Discours prononcé à l'audience trimestrielle d'avril 1893.

§ V.

DU REFUS DU VOTE DU BUDGET ENVISAGÉ COMME INSTRUMENT DE RÉSISTANCE AU CABINET.

Les lois budgétaires ne sont applicables que pendant un an et c'est là, à n'en pas douter, le principal caractère qui les différencie de toutes les autres lois. A la vérité, certains pays, sans parler des pays à budget biennal, ont bien admis quelques exceptions à ce principe en matière de dépenses, mais on peut facilement les compter à cause de leur rareté même. Ainsi, en Allemagne et en Autriche, le budget de la Guerre est voté pour plusieurs années; en Angleterre et aux États-Unis, certaines dépenses dites permanentes sont également effectuées plusieurs années de suite et cela jusqu'à ce qu'un vote modificatif intervienne. En France par contre, si toutes les recettes et les dépenses sans exception ne sont votées que pour une seule année, c'est d'abord pour affirmer la souveraineté populaire en matière de finances, c'est ensuite, en ce qui concerne les dépenses, pour maintenir aux Chambres une influence plus étroite sur la direction générale des affaires.

En effet, il n'est pas douteux que lorsque la représentation d'un pays veut tenir en échec le Gouvernement, elle n'a pas d'instrument plus puissant à sa disposition que le refus du vote du budget. Il est même certain que le jour où elle émet ce vote pour inviter le chef du pouvoir exécutif à changer de Cabinet, elle devient, en quelque sorte, maîtresse du Gouvernement puisque par son vote elle arrête la marche des affaires publiques. La Chambre peut encore, si elle le préfère, quand elle n'a pas confiance dans un ministère, voter des douzièmes provisoires, un, deux, trois ou davantage [1];

(1) On voit, il est vrai, en Belgique le Parlement voter un grand nombre de douzièmes provisoires sans cependant faire pour cela acte d'hostilité contre le Gouvernement.

[illegible] vote [illegible]

[illegible] budget [illegible]

[illegible] leur finance [illegible]

[illegible] années d'un [illegible]

[illegible] budget [illegible]

[illegible] les pensions [illegible]

[illegible] en vain [illegible]

[illegible] et de [illegible]

[illegible] l'armée est [illegible]

[illegible] ses fournitures [illegible]

[illegible] de l'État [illegible]

[illegible] se trouve [illegible]

[illegible] de devenir [illegible]

[illegible] non seulement [illegible]

[illegible] prolong [illegible]

[illegible]

[illegible] nature de [illegible] dépenses [illegible]

[illegible] budget [illegible] emploi [illegible]

[illegible] les élections [illegible]

[illegible] élections [illegible]

[illegible]

contestèrent à la Chambre le droit qu'elle possède, de refuser même dans son entier le vote du budget.

Cette opinion que le budget peut être établi et exécuté sans avoir reçu l'assentiment de la Chambre n'est cependant guère soutenable, car c'est précisément le principe opposé qui est la base fondamentale de toute Constitution parlementaire.

Mais, bien que le droit de voter le budget ait de tout temps été reconnu aux Chambres et en particulier à la Chambre populaire, quelques chefs d'État ont cependant émis la prétention de le lui refuser. C'est ce qui se produisit en Prusse en 1862 et le conflit qui éclata à ce sujet devint si aigu et se prolongea tellement qu'il ne prit fin qu'en 1866 (1). Alors, pendant quatre ans, le ministère rencontra dans la seconde Chambre, qu'il s'agît de politique intérieure ou extérieure, une opposition opiniâtre et une hostilité grandissante. Elles se manifestaient chaque jour, elles s'accentuèrent encore au moment de la discussion des lois de finances. Afin d'obliger le Gouvernement à diminuer l'effectif de l'armée et à restreindre la durée du service militaire, la Chambre réduisit les crédits portés au budget du ministère de la Guerre. Le budget ainsi amendé fut chaque fois constitutionnellement soumis à l'examen de la Chambre des seigneurs, qui invariablement le rejeta et adopta le projet primitivement présenté par le Gouvernement. Chaque fois aussi ce fut ce budget que l'on appliqua malgré les protestations de la Chambre basse que l'opinion publique encourageait dans sa résistance au ministère. Il en résulta que pendant plusieurs années, la Prusse n'eut aucun budget régulièrement établi. Un fait aussi extraordinaire mérite d'ailleurs d'être expliqué dans ses origines et dans ses phases successives :

En 1861, la Chambre des députés ayant adopté la résolution suivante : « Le Gouvernement, dans le cas où il voudrait maintenir les mesures prises pour la réorganisation de l'armée sera tenu de soumettre à la diète, à la session prochaine au plus tard, un projet de loi portant modification de la loi militaire de 1814 (2). » Le ministère promit de présenter un projet de loi dans la session de 1862. Cette session s'ouvrit le 14 janvier, mais le Cabinet ne réussit pas à se concilier les sympa-

(1) *Les budgets en Prusse* de 1862 à 1866 (Plon, éditeur).

(2) *Revue des Deux-Mondes*, 1862; *Le gouvernement constitutionnel et les partis en Prusse*, par Ed. Simon. — *Annuaire des Deux-Mondes* de 1860 à 1867.

thies de la Chambre et il s'aperçut même bientôt que la majorité était animée des sentiments les plus nettement hostiles à son égard. En outre, le roi ayant refusé d'accepter la démission des ministres qui l'avaient spontanément offerte, le président du Conseil lut un ordre du Cabinet qui, faisant volte-face, prononçait la dissolution de la Chambre des députés en même temps que la prorogation de la Chambre des seigneurs. Cette victoire gouvernementale ne fut d'ailleurs qu'éphémère car le ministère était lui-même profondément divisé dans ses éléments constitutifs. Une crise ministérielle suivit de près la dissolution de la Chambre, certains ministres se refusant à gouverner sans la majorité de la représentation nationale pendant que les autres, au contraire, considéraient qu'il était impossible de céder à ses exigences si formellement manifestées. Un nouveau Cabinet fut alors constitué, mais la discussion du budget militaire en 1862 ayant amené une nouvelle crise, le prince de Hohenlohe se vit remplacer par M. de Bismarck. A la déclaration (1) qu'il lut au nom du Gouvernement, la Chambre répondit sans plus tarder en affirmant, sur la proposition de la commission du budget, qu'elle considérerait comme inconstitutionnel tout acte qui pourvoirait à des dépenses expressément condamnées par elle et invita le ministère à lui soumettre le budget de 1863 dans un délai qui lui permît de le voter avant le 1er janvier, puis comme la Chambre des seigneurs continuait à approuver la conduite du Gouvernement, la Chambre riposta en proclamant le vote de la Chambre des seigneurs contraire à l'article 62 de la Constitution, et comme tel nul et non avenu (2).

En 1863, les hostilités loin de cesser recommencèrent et M. de Bismarck, dans la séance du 27 janvier 1863, ne craignit pas de répondre au projet d'adresse de la Chambre par cette déclaration : « Si ce projet d'adresse est adopté, si la Chambre revendique le droit exclusif d'établir définitivement le budget, de demander au roi la démission des ministres qui n'ont pas sa confiance, de fixer par ses résolutions à l'égard du budget

(1) *Discours de M. de Bismarck*, t. I, à cette date.

(2) L'article 62 de la Constitution est ainsi conçu : « Le pouvoir législa-« tif est exercé conjointement par le roi et les deux Chambres. L'accord du « roi et des deux Chambres est indispensable pour chaque nouvelle loi. « Les projets de loi intéressant les finances de l'État seront soumis d'abord « à la seconde Chambre. Ils seront acceptés ou refusés en entier par la « première Chambre. »

le contingent et l'organisation de l'armée, de contrôler les rapports du pouvoir exécutif avec ses organes, on ne pourra nier, alors, que le Parlement ne dispute la suprématie à la Couronne. » Un tel langage était comminatoire et les députés se séparèrent de nouveau sans avoir voté le budget, car la Chambre fut dissoute et les collèges électoraux convoqués. Il est à peine besoin de dire que les élections tournèrent tout à l'avantage du parti progressiste et du parti libéral.

En 1866, la Chambre arriva enfin au terme de son mandat, les députés se séparèrent sans avoir voté aucune loi budgétaire et il fallut les succès de la campagne engagée contre l'Autriche et la victoire de Sadowa pour adoucir les rapports du pouvoir exécutif avec la Chambre des députés, le Gouvernement apporta d'ailleurs beaucoup d'habileté à faciliter ce résultat en avouant en quelque sorte ses torts. « Dans ces dernières années, disait le roi, dans son discours du 3 avril 1866, le budget n'a pu être fixé d'accord avec la représentation nationale. Les dépenses publiques faites pendant cette période manquent donc de la base légale, qui ainsi que je le reconnais de nouveau ne peut exister en vertu de l'article 99 de la Constitution [1], qu'au moyen d'une loi annuellement concertée entre mon gouvernement et les deux Chambres du Parlement. Si mon gouvernement a géré les affaires de l'État sans cette base légale c'est que, dans sa conviction, il y avait là une question d'existence pour la monarchie et une nécessité absolue. J'ai la confiance que les derniers événements contribueront à amener une entente pour laquelle il est indispensable que le bill d'indemnité demandé à la représentation du pays pour l'administration gérée sans loi de budget soit accordé facilement. Le conflit sera ainsi vidé pour toujours. »

Sur ces entrefaites le parti libéral-national se fonda, et grâce à des concessions réciproques l'accord se raffermit. Ainsi se termina ce prodigieux conflit qui avait, pendant quatre ans, divisé les Chambres et le pouvoir exécutif en Prusse.

Depuis, le septennat militaire fut voté et la représentation allemande, destituée de tout droit actif sur le budget de l'armée, pliait, de jour en jour davantage, sous le faix de charges sans contrôle, la politique de la chancellerie de l'Empire

(1) Art. 99. « Les dépenses et recettes de l'État doivent être évaluées d'avance et inscrites au budget de l'État. Ce budget doit être fixé chaque année. »

... semble l'avoir définitivement emporté, quand des dé... législatives récentes sont venues encore une fois lui ... coup inattendu ouvrant ainsi la voie aux éventualités ... plus graves. A la date du 6 mai 1893, le Reichstag, ... repoussé dans son article 1er le projet du Gouvernement présenté par M. le chancelier de Caprivi et tendant ... augmentation considérable de l'effectif et des dépenses ... également rejeté par 210 voix contre 162 le projet ... adopté par le Cabinet et proposé par M. de ... la proclamation des résultats du vote, le chancelier de l'Empire a donné lecture d'un décret de dissolution ...

CHAPITRE VIII.

DE LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE.

---

§ I.

RESPONSABILITÉ CIVILE DES MINISTRES.

« Le principe de la responsabilité, écrit Rossi, repose sur cette base, que nul n'est tenu d'être ministre; que c'est là un acte de pure volonté et que s'il y a des chances fâcheuses à courir, on les court parce qu'on l'a bien voulu (1). »

La responsabilité ministérielle est de plusieurs sortes. Il existe une responsabilité politique et une responsabilité criminelle. Il y a même une troisième sorte de responsabilité soit à l'égard de l'État, soit à l'égard des particuliers, mais celle-là tombe sous l'application des lois pénales ordinaires ou se résout par des réparations civiles. Suivant les cas, elle affecte un caractère public ou un caractère privé et pour en préciser la nature il est nécessaire de prendre des exemples :

« Un mari plus soucieux, dit Rossi (2), de l'esprit de parti que de l'honneur de sa famille, ne craint pas de traîner sa femme devant la justice en l'accusant d'avoir entretenu avec le premier ministre de coupables relations; » le fait reproché au ministre est purement privé. Son auteur tombe sous le

(1) Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, tome IV, 104e leçon. Cf. Code civil, art. 1372 à 1383.
(2) Rossi, *ibid.*

coup de la justice comme un simple particulier. C'est comme homme qu'il est atteint, et non pas comme ministre.

Prenons un autre exemple. Un ministre (1) attente illégalement à la liberté, à la sûreté ou à la propriété d'autrui, sa qualité de ministre reste étrangère à l'acte qu'il a commis et n'en change point la nature, mais elle pourrait être considérée comme une circonstance aggravante et même transformer sa responsabilité (2) si le ministre avait fait emploi de sa puissance pour perpétrer l'acte répréhensible qui lui est reproché.

Un ministre a dépensé dans son hôtel officiel des sommes considérables et ce faisant a excédé les crédits qui lui étaient alloués. On lui réclame le paiement des dettes qu'il a contractées, il refuse, les tribunaux le condamnent à payer. Ici, c'est bien le ministre qui est condamné, mais sa responsabilité, comme celle de tout particulier, n'est engagée que civilement. On peut citer, comme exemple, l'incident qui provoqua une demande de crédit supplémentaire pour l'exercice 1828 (3) et auquel il a déjà été fait allusion. Cet incident est connu sous le nom de question de la salle à manger de M. de Peyronnet. On se demanda à ce propos dans quelle mesure il est permis à un ministre d'outrepasser ou de dénaturer les crédits qui lui sont ouverts par la Chambre pour des objets spéciaux et en cas d'irrégularité sur qui doit porter la responsabilité de la dépense indûment faite. M. le duc de Broglie (4), dans un discours resté fameux, conclut ainsi qu'il suit : « Une somme a été dépensée d'une part, sans autorisation législative, d'une autre part, sans nécessité, sans urgence, dans un but simple de convenance et d'arrangement intérieur...., il y a lieu de tenir compte à l'ancien ministre non pas des dépenses qu'il a faites, mais de la plus-value réelle que ces dépenses ont ajoutée à l'immeuble de l'État; le surplus sera à sa charge. » En d'autres termes, M. le duc de Broglie se montrait d'avis que la question fût résolue d'après les principes généraux du droit civil, comme si elle se posait non pas entre un ministre et l'État, mais

(1) Rossi, *ibid.*; Benjamin Constant, *De la responsabilité ministérielle*, *passim*.

(2) S-C. du 28 floréal an XII (art. 63 à 67). Code pénal, art. 114 et 115.

(3) V. Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire* et et les *Mémoires* de Dupin, *passim*.

(4) Duc de Broglie, *Écrits et discours*, tome II, p. 293 à 336. V. aussi le *Moniteur* du mois de juin de cette même année.

entre particuliers. Plus loin encore, cet orateur, contrairement à la résolution de la Chambre des députés qui portait que l'action en indemnité serait exercée par le ministre des Finances devant les tribunaux, insistait sur l'impraticabilité de la voie indiquée et se résumait en disant qu'il faut « premièrement, allouer le paiement dans l'intérêt des tiers, secondement rejeter la dépense en ce qui touche le ministre ordonnateur, c'est-à-dire la mettre à sa charge et cela réglé, ordonner au ministre des Finances d'exercer non pas une action en indemnité, car il n'y a plus de litige possible sur le fond, mais une poursuite en recouvrement contre le ministre ordonnateur, une poursuite par les voies usitées pour le recouvrement des deniers publics entre les mains de quiconque s'en trouve détenteur. » Comme il est facile de s'en convaincre, d'après le système de M. le duc de Broglie, c'est le législateur qui décide en principe si la dépense a été utile et régulièrement, faite la procédure ordinaire ne pouvant être mise en mouvement que postérieurement, tandis que dans le système de la Chambre des députés, la solution d'une semblable question doit être abandonnée dès l'abord et tout entière aux tribunaux.

Supposons, maintenant, qu'un ministre : le ministre des Travaux publics, par exemple, donne aux Chambres l'assurance qu'un projet de construction qu'il lui soumet ne dépassera pas 3,000,000 de francs; supposons, d'autre part, que ce projet qui a été voté par le Parlement se monte à 11,000,000. Qu'arrivera-t-il? Il y a diverses hypothèses à examiner; ou bien le ministre a tenu compte du décret du 25 janvier 1862, des instructions du 15 avril 1842 et du 1er février 1848 qui disposent que les travaux devront être exécutés d'après les projets rédigés par les architectes désignés officiellement et que ces projets ne seront mis à exécution qu'après avoir subi l'examen du Conseil général des bâtiments civils ou bien, au mépris de ces prescriptions impératives, il a fait procéder à l'exécution des travaux sans soumettre les plans et devis soit à la commission du budget et aux Chambres, soit au Conseil des bâtiments civils (1).

(1) V. à ce sujet le rapport fait au nom de la commission du budget chargée d'examiner le projet de loi portant affectation des sommes nécessaires à l'achèvement des travaux d'installation de la Cour des comptes au pavillon de Marsan et ouverture de ces sommes au ministère des Travaux publics, par M. Guichard, député de l'Yonne (session de 1880). V. égale-

[illegible] jusqu'à un certain
[illegible] induit en erreur et
[illegible] part de sa responsabi-
[illegible] assumant la plus grande.
[illegible] involontaire devient.
[illegible] responsabilité.

[illegible] n'a aucune excuse à
[illegible] protectrices de la for-
[illegible] négligées. Le projet
[illegible] voter, s'élève non pas à
[illegible]; les intérêts de l'État
[illegible] constitutionnelle du 25
[illegible] *individuellement res-*
[illegible] rencontre ici son appli-
[illegible] entendu voter les crédits
[illegible] de dépenses dont on
[illegible] voter trois millions et
[illegible] lui seul qui est person-
[illegible] est le résultat d'une
[illegible] d'une inexécution de la
[illegible] cas d'application de la
[illegible] lieu alors de faire
[illegible] simple particulier
[illegible] inadmissible [illegible]

[illegible]

comment faire payer à un membre du Gouvernement, non concussionnaire, non prévaricateur, mais simplement malheureux ou imprévoyant, les frais d'une guerre malheureuse[1], les dépenses même folles d'une entreprise lointaine où des milliers d'hommes ont trouvé la mort et où des millions, des milliards peut-être ont été engloutis. Une action civile n'aboutirait à aucun résultat efficace, car on ne trouverait pas commodément des ministres en possession de plusieurs centaines de millions. D'autre part, il serait difficile pour ne pas dire impossible de préciser les faits qui donneraient ouverture à cette action, d'établir, en un mot, les actes qui peuvent être permis et ceux qui doivent être défendus à un ministre. Et quand bien même on parviendrait à organiser cette procédure, croit-on qu'elle serait vraiment bien salutaire? pense-t-on que des clauses comminatoires, que des menaces perpétuelles seraient de nature à éloigner les écueils et à faire évanouir les périls qui environnent les ministres investis de la confiance du pays, à les mettre à l'abri de toute faute politique; on ne saurait le soutenir sérieusement. Peut-être leur imposeraient-elles une plus grande réserve, un plus grand esprit d'examen dans l'exercice de leurs fonctions, mais elles entraîneraient aussi cette conséquence fort grave, d'enlever toute liberté d'action au ministre qui craindrait toujours de se compromettre. On en arriverait ainsi à la négation même de la responsabilité de l'agent, car là où il n'y a plus de liberté, il n'y a plus de responsabilité. Or la responsabilité est nécessaire au point de vue politique comme au point de vue criminel, bien qu'il soit admis que la responsabilité politique ne puisse donner ouverture à une action publique ou privée. Quant à la responsabilité civile des ministres, il est nécessaire qu'elle soit au plus tôt reconnue par un texte et réglée partout d'une façon définitive tout au moins quant à la juridiction compétente chargée d'en préciser les cas. Des essais

et répond des dommages-intérêts qui peuvent résulter de son inexécution (art. 1991).

Le mandataire répond non seulement du dol, mais encore des fautes qu'il commet dans sa gestion. Néanmoins la responsabilité relative aux fautes est appliquée moins rigoureusement à celui dont le mandat est gratuit qu'à celui qui reçoit un salaire (art. 1992).

V. Benjamin-Constant, *Œuvres politiques* et aussi Pothier, Dalloz, Merlin, Demolombe, Aubry et Rau, sur les articles précités.

(1) Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, t. IV, 104e leçon; Benjamin-Constant, *De la responsabilité des ministres*, *passim*.

[illegible] ment
[illegible] A-
[illegible] affirmatives
[illegible] comme [illegible]
[illegible]
[illegible] tout intérêt [illegible]
[illegible] accom-
[illegible] décret [illegible]
[illegible] commune [illegible]
[illegible] spécial [illegible]
[illegible] également [illegible] précise
[illegible] hono-
[illegible] proposition [illegible]
[illegible] Ils [illegible] comme [illegible]
[illegible] exécution volontaire de
[illegible] reconnaissance [illegible]
[illegible] suite [illegible]
[illegible] Chambre [illegible]
[illegible]

[illegible] devait [illegible]
[illegible] discipline [illegible]
[illegible] commerçant [illegible] à
[illegible] voulu [illegible] désa-
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible]
[illegible] absolument le
[illegible] connaissance de [illegible]
[illegible] responsabilité civile. La seule
[illegible] examiner les causes,
[illegible] cette responsabilité [illegible]
[illegible] tribunaux civils
[illegible] une question de droit civil. Que si [illegible]
[illegible] devant la juridiction
civile, la Chambre des députés qui mettrait la poursuite
[illegible] néanmoins un moyen de
[illegible] juridiction spéciale [illegible]

mixte recrutée parmi les membres de la Cour de cassation, du Sénat, de la Cour des comptes et du Conseil d'État. Ces magistrats en très petit nombre seraient élus par leurs pairs. De cette façon, on éviterait tout conflit entre la Chambre accusatrice et les corps judiciaires. Hors de France, la question de la responsabilité civile des ministres été à plusieurs reprises agitée. Au cours du conflit budgétaire prussien dont il a été précédemment question, le 13 juin 1865, la Chambre rejeta même un projet de loi émané du Gouvernement qui portait ratification des dépenses faites au cours de la guerre de Danemark. Elle déclara que les ministres seraient tenus comme personnellement responsables des sommes puisées sans réserve dans le Trésor. Cette protestation, il est vrai, resta sans effet.

De son côté, la Constitution grecque a depuis longtemps déjà admis expressément mais à certains égards seulement la responsabilité civile des ministres. Elle a établi que tout citoyen lésé par un ministre a toujours le droit de recourir aux tribunaux pour se faire rendre justice. Or, cette faculté existe sans avoir même besoin d'être inscrite quelque part. Elle est de droit commun, quoique le plus souvent on l'ignore. C'est contre cette ignorance que la Constitution grecque a voulu réagir.

Complétons cette question de la responsabilité personnelle des ministres en établissant qu'un ministre qui accepte d'être arbitre d'un différend n'engage ni sa responsabilité, ni celle du Cabinet dont il fait partie à condition que l'arbitrage ne soit signé que de son nom et qu'il se garde d'y accoler sa qualité de membre du Gouvernement. C'est ainsi qu'agit M. Loubet, président du Conseil, ministre de l'Intérieur, le 18 octobre 1892 [1].

(1) Différend entre patrons et ouvriers (Mines de Carmaux).

I.

RESPONSABILITÉ POLITIQUE DES MINISTRES.

[illegible] Montesquieu [illegible] est [illegible] longtemps [illegible] ni- [illegible]

[illegible] trouve [illegible] ouvert [illegible] le sens [illegible]

[illegible] ministre [illegible] son [illegible]

Dans [illegible] lignes, Montesquieu [illegible] principe [illegible] ministres [illegible] doivent pas [illegible] actes sont [illegible] sont ceux- [illegible] gouverner. [illegible] moderne. [illegible] Montesquieu [illegible] avec Locke [illegible] lignes [illegible]

Si dans un État libre, la puissance législative ne doit pas avoir le droit d'arrêter la puissance exécutrice, elle a le droit et doit avoir la faculté d'examiner de quelle manière les lois

1. [illegible]

2. [illegible]

3. [illegible] constitution [illegible]

qu'elle a faites ont été exécutées et c'est l'avantage que ce gouvernement a sur celui de Crète et de Lacédémone où les *Cosmes* et les *Ephores* ne rendaient pas compte de leur administration.

« Mais quel que soit cet examen, le Corps législatif ne doit point avoir le pouvoir de juger la personne et par conséquent la conduite de celui qui exécute. Sa personne doit être sacrée, parce qu'étant nécessaire à l'État pour que le Corps législatif n'y devienne pas tyrannique, dès le moment qu'il serait accusé ou jugé, il n'y aurait plus de liberté.

« Dans ce cas, l'État ne serait point une Monarchie, mais une République non libre. Mais comme celui qui exécute ne peut rien exécuter mal sans avoir des conseillers méchants et qui haïssent les lois comme ministres, quoiqu'elles les favorisent comme hommes, ceux-ci *peuvent être recherchés et punis.* Et c'est l'avantage de ce gouvernement sur celui de *Gnide* où la loi ne permettait point d'appeler en jugement les amymones (1). Même après leur administration, le peuple ne pouvait jamais se faire rendre raison des injustices qu'on lui avait faites (2). »

Où trouver autre part une démonstration plus claire de la nécessité de l'irresponsabilité du chef de l'État et de la responsabilité ministérielle politique et pénale, de cette responsabilité politique qu'un garde des sceaux de la Restauration appelait avec raison « la garantie la plus puissante et la plus efficace contre les erreurs et les excès de pouvoirs. » Or, où Montesquieu puisait-il sa théorie? sinon au cœur même de la Constitution anglaise qui seule, alors en Europe, admettait des ministres responsables. Quant au principe de cette théorie, il le tirait d'un autre principe et celui-là de pure raison, celui en vertu duquel toute fonction exécutive doit être le devoir d'un petit nombre d'hommes déterminé à l'avance pour qu'il soit possible d'imputer à chacun ses fautes et ses négligences. La responsabilité est nulle quand on ignore qui est responsable, elle est affaiblie quand elle est divisée. Voilà le motif qui a déterminé les Constitutions parlementaires à inscrire le principe de la solidarité dans la responsabilité.

(1) *Amnémones* d'après Plutarque (Demande des choses grecques, § 3). Ils étaient nommés à vie.

(2) A Rome cependant les magistrats pouvaient être accusés après leur magistrature (Denys d'Halicarnasse, livre XI, Affaire du tribun Genutius).

ble du parti qu'il a renversé s'exercera à tout instant, sans trève, ni repos.

Comme nous avons déjà eu occasion de le dire, les cas qui donnent ouverture à la responsabilité politique ne sont spécifiés ni limitativement, ni énonciativement dans les lois, leur nature s'opposant à toute codification. C'est l'usage seul qui les a établis et qui les établit tous les jours (1). En effet, ce n'est pas seulement à la suite d'interpellations, de blâmes formels ou après avoir posé la question de Cabinet que les ministères se verront dans l'obligation de se retirer, le refus d'un crédit, même secondaire, les votes les plus insignifiants en apparence, mais qui empruntent leur importance à l'intention qui les a dictés ou à la portée qu'ils renferment, influeront d'une façon décisive sur les destinées d'un Gouvernement. La pensée de la Chambre doit être comprise à demi mot. Voici une mesure : elle est fort bonne en elle-même, et de plus elle est en soi fort considérable, mais elle est proposée par un ministère contre lequel la Chambre prétend à tort ou à raison avoir des sujets de plainte. Elle refuse de la voter. C'est une manière de dire aux ministres : « Je refuse de m'associer à votre politique » et le ministère doit sans plus tarder se rendre à l'invitation qui lui est faite de disparaître.

En France, comme on le sait, le principe de la responsabilité ministérielle a été consacré par l'Assemblée constituante et voici le texte qui l'établit le 13 juillet 1789 : « l'Assemblée nationale déclare que les ministres et les agents civils et militaires de l'autorité sont responsables de toute entreprise contraire aux droits de la nation et aux décrets de l'assemblée, que les ministres actuels et les conseils de Sa Majesté de quelque rang et état qu'ils puissent être ou quelques fonctions qu'ils puissent avoir, sont personnellement responsables des malheurs présents et de tous ceux qui peuvent suivre. »

Que l'idée d'appliquer le principe de la responsabilité ministérielle ait été empruntée à l'Angleterre, personne n'y contredira, mais ce qu'il convient d'ajouter, c'est qu'on la trouve sinon établie, du moins déjà puissamment et hardiment affirmée dans les cahiers de 1789 : « Que tous les ministres, excepté celui des Affaires étrangères, soient tenus de

(1) C'est ainsi que le droit d'amnistie qui appartient au souverain grec en matière de délits politiques constitue un acte exécutif de nature à engager la responsabilité des ministres.

culière du chef de l'État, expression d'une politique émanée des Chambres et par là même exposée à des changements fréquents qui empêchent tout esprit de suite, toute application d'un système régulier(1). »

D'autre part, la condition même des ministres était réglée par l'article 13 de la Constitution de 1852 ainsi rédigé : « Les ministres ne dépendent que du chef de l'État. Ils ne sont responsables que chacun en ce qui le concerne des actes du gouvernement, il n'y a point de solidarité entre eux. »

Comme on le voit, la Constitution de 1852 ne faisait pas des ministres les conseillers responsables de la Couronne, ils n'étaient que des agents supérieurs de gouvernement. Ils pouvaient, toutefois, être mis en accusation par le Sénat pour être renvoyés devant une haute Cour de justice, mais comme cette dernière ne pouvait être saisie que par un décret de l'Empereur, il était vrai de dire avec la Constitution qu'ils ne dépendaient que du chef de l'État qui seul restait théoriquement responsable. Un sénatus-consulte du 8 septembre 1869, par une sorte de retour vers les idées libérales, reconnut cependant le principe de la responsabilité ministérielle dans les derniers temps du régime impérial.

Depuis la chute de l'Empire deux lois ont à nouveau proclamé la responsabilité des ministres et du Conseil des ministres devant la représentation du pays. La première qui a cessé d'être en vigueur depuis longtemps déjà est celle du 31 août 1871, la seconde est la loi constitutionnelle qui nous régit, elle est ainsi conçue :

« Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels. »

Mais pour qu'un ministère ou un ministre encoure la responsabilité sous toutes ses formes et particulièrement la responsabilité politique ou criminelle, il faut une pierre de touche, un *criterium* infaillible qui guide le verdict des Chambres et le défende contre toute erreur. Ce *criterium* on l'a déterminé et sa nature est double. Devant les Chambres, c'est la parole même du ministre; c'est le discours, la propo-

(1) Proclamation de la Constitution du 14 janvier 1852; Batbie, *Cours de droit public*, tome III; V. aussi E. Laboulaye, *Le parti libéral*, au chapitre *De la responsabilité ministérielle*, p. 167 et suivantes. L'auteur y combat avec force l'article 13 de la Constitution de 1852.

sition, l'acte dont il déclare être l'auteur ou qu'il appuie de son autorité. En dehors des Chambres, c'est le contre-seing [1]. Évidemment, il faut se garder de croire que le contre-seing n'existe pas dans les puissances non parlementaires, mais il y jouit d'un autre caractère que nous allons préciser avant d'étudier celui qui s'attache à son apposition dans les puissances parlementaires.

Dans les États absolus, le contre-seing ministériel n'a que le caractère d'une simple attestation de la signature apposée par le souverain au bas d'un acte déterminé. C'est en quelque sorte une légalisation; seulement au lieu d'être apposée par un supérieur comme certification de la signature de son inférieur, ainsi que cela se produit quand un sous-préfet ou un préfet, par exemple, légalise la signature d'un maire, c'est le subordonné, le ministre du monarque absolu qui légalise la signature de son souverain et en atteste l'authenticité.

Dans les États constitutionnels, au contraire, le contre-seing n'est plus une simple légalisation, il devient obligatoire pour tous les actes publics émanés du chef de l'État et toute pièce portant la signature de ce dernier doit, en même temps être contre-signée par un ministre pour recevoir son exécution; et pourquoi cette formalité? Parce que dès que le ministre y a apposé sa signature, l'acte est parfait le ministre en ayant pris la responsabilité [2]. Alors, les fonctionnaires publics peuvent en exécuter la teneur, ce qu'il leur est expressément interdit de faire dans le cas opposé, sous peine d'engager gravement leur responsabilité et de courir au-devant d'une destitution ou de peines plus graves encore. On se souvient que le 6 octobre 1789, avant même que le principe de la responsabilité ministérielle eût été nettement défini, Duport disait à la Constituante, qu'il voyait avec quelque regret que la réponse du Roi à la demande d'acceptation de la *déclaration des droits* ne fût signée que de lui, et Mirabeau ajoutait : « La réponse du Roi, n'est pas contre-

(1) « Si l'acte contraire à la Charte a été fait d'après une fausse signature du nom d'un ministre... les auteurs du faux et ceux qui en auront sciemment fait usage seront punis des travaux forcés à temps dont le maximum sera toujours appliqué dans ce cas (Code pénal, art. 118).

(2) La responsabilité étant effective même pour un ministre intérimaire, tout intérim ministériel est confié par décret du chef de l'État.

signée d'un ministre; elle devrait l'être, car sans cela la loi salutaire de la responsabilité sera toujours éludée. La personne du Roi est inviolable, la loi doit l'être aussi, et quand elle est violée, les victimes ne peuvent être que les ministres. Je propose que tout acte émané de Sa Majesté ne puisse être manifesté sans la signature du secrétaire d'État. » Le 2 novembre 1789 une loi rendait le contre-seing obligatoire.

Le contre-seing, outre qu'il est une conséquence directe de la responsabilité ministérielle a donc une double utilité. Il certifie la signature du chef de l'État et il constate que l'acte est conforme aux règles de la branche administrative confiée à chaque ministre. Aussi depuis la Constitution de 1791, jusqu'à celle de 1875 inclusivement, le contre-seing a-t-il toujours été en usage en France. La Constitution de l'an VIII elle-même déclarait qu'aucun acte du gouvernement ne pouvait procurer d'effet s'il n'était signé par un ministre. Sous le premier Empire, le soin de contre-signer les actes de l'Empereur fut confié tout particulièrement à un secrétaire d'État. Disons au surplus que c'est non seulement parce qu'exerçant un pouvoir propre, ils agissent en leur nom personnel et en vertu de l'autorité qui leur a été déléguée, mais aussi parce qu'ils contre-signent les actes du chef du pouvoir exécutif que les ministres portent le nom de ministres secrétaires d'Etat [1].

Bien que la Constitution de 1852 ne fît aux ministres aucune obligation de contre-signer les actes du chef de l'État, ce qui se conçoit puisque les ministres n'étaient plus responsables, cependant, en fait, tous les actes émanés de l'Empereur étaient contre-signés par l'un d'eux. Le décret du 22 janvier 1852, qui instituait un ministère d'État lui réservait même entre autres attributions le contre-seing des décrets portant nomination des ministres, des présidents du Sénat et du Corps législatif et des sénateurs, concessions de dotations pouvant leur être attribuées, nomination des membres du Conseil d'État. Ce département possédait en outre le contre-seing des décrets rendus par le Président de la République en exécution des pouvoirs qui lui appartenaient conformément aux articles 24, 28, 31, 46 et 54 de la Constitution et de ceux concernant les matières qui n'étaient spécialement attribuées à aucun département ministériel.

(1) Ce qui le démontre encore c'est que sous la troisième race, les clercs du SECRET étaient les notaires royaux.

[illegible] er 1875 en organisant
[illegible] gation du contre-seing
[illegible]

[illegible] la République, y est-il
[illegible] nistre. » En conséquence,
[illegible] République doit concerner
[illegible] de chacun des départe-
[illegible] les à apposer leur con-
[illegible] me le gouverneur géné-
[illegible] Intérieur, de la Guerre et de
[illegible] par le chef de l'État.
[illegible] les États parlementaires.
[illegible] contre-signé par un membre
[illegible]

[illegible] en Suède si le
[illegible] le ministre qui a
[illegible] démissionnaire de
[illegible] Chambres ont approuvé

[illegible] du Conseil d'État
[illegible] tout ministre rappor-
[illegible] les actes royaux qu'il a
[illegible] procès-verbal.
[illegible] contre-signer un acte,
[illegible] Mais ils doivent
[illegible] la protestation men-
[illegible] propositions.
[illegible] danoise,
[illegible] brési-
[illegible] du con-
[illegible] en Prusse et
[illegible] formel. Néan-
[illegible] publicité et em-
[illegible] contre-seing;
[illegible] à l'adminis-
[illegible] De même les
[illegible] et quel-

[illegible]

Cette question du contre-seing, en apparence toute simple peut donner lieu à des difficultés constitutionnelles que nous allons examiner. Voici une espèce :

Un chef d'État pour une raison quelconque prie les membres du ministère de lui remettre leur démission. Des hommes privés de leur emploi ne sont que rarement satisfaits et cela, à plus forte raison, quand le rang qu'ils occupent est le plus élevé du pays. Cependant d'après la tradition parlementaire, c'est à ces ministres congédiés que le chef de l'État va être obligé de s'adresser pour contre-signer l'acte qui, en les relevant de leurs fonctions, confie le pouvoir à leurs successeurs. Une pareille besogne, on le conçoit, peut n'avoir rien de particulièrement attrayant pour celui des ministres qui en est chargé; signer soi-même sa propre déchéance, contribuer à appeler au gouvernement des hommes que l'on sait être certainement ses adversaires, peut-être ses pires ennemis, n'a rien non plus qui puisse provoquer l'enthousiasme. D'autre part, nulle force au monde ne saurait contraindre un ministre qui disparaît à contre-signer l'acte du chef de l'État. Que doit donc faire celui-ci si d'aventure il se trouve en présence d'un Cabinet qui bien que renversé reste en fonctions parce qu'il n'a pas contre-signé le décret qui nomme ses successeurs? La solution de la question est apparemment tout indiquée. Le chef de l'État s'adressera d'abord au président du Conseil et lui demandera de contre-signer le décret qui appelle un nouveau ministère aux affaires. Si ce personnage refuse en s'appuyant sur ce motif que le contreseing engage la responsabilité et qu'il ne veut en rien être responsable de l'acte qu'on lui présente ou se récuse pour toute autre raison, le chef de l'État s'adressera successivement à tous les ministres; s'il éprouve un refus général il n'a alors qu'à s'adresser au nouveau président du Conseil qu'il a choisi et il le chargera de contre-signer avec sa propre nomination celle de ses collègues. Cette manière d'envisager la question peut paraître hardie théoriquement. Elle a été néanmoins consacrée par une Constitution pleine d'aperçus fins et ingénieux, par la Constitution grecque (1). On ne peut qu'être heureux de rencontrer en elle et un appui et un exemple; il serait même désirable que pareille disposition fût reproduite dans toutes les Constitutions (2). Au

(1) Constitution grecque, art. 30.

(2) En 1832, en Belgique, MM. de Theux et de Muelenaer, ministres à

reste, en Grèce la responsabilité ministérielle n'est pas un vain mot. C'est une réalité tangible. On n'a pas oublié qu'en 1875, le ministère tout entier y fut mis en accusation sous prévention d'avoir usurpé les pouvoirs du Parlement et promulgué comme lois d'État des actes législatifs non sanctionnés par les Chambres.

Le contre-seing ministériel aux États-Unis n'a pas, bien entendu, la valeur de celui des États parlementaires.

Les secrétaires, les *cabinet officers*, apposent assurément leur contre-seing sur les documents émanés du président, mais comme ils ne sont en rien responsables, ce contre-seing font comme dans les gouvernements absolus, n'a que la valeur d'une simple légalisation. Cependant au cours des relations diplomatiques avec les puissances étrangères, les secrétaires américains, particulièrement le secrétaire des Affaires étrangères, semblent posséder le pouvoir de contre-seing dans toute son étendue. Ce n'est plus alors une simple légalisation de la signature du président, c'est un acte qui engage sous réserve des droits du Sénat la nation américaine vis-à-vis de la nation avec laquelle elle contracte.

De tout ce qui précède, il résulte que la responsabilité ministérielle est devenue la règle dans la plupart des États de l'Europe, mais ainsi que nous l'avons fait également pressentir en commençant, il existe encore quelques pays qui, pour avoir adopté une Constitution, ne paraissent pas cependant s'être suffisamment pénétrés de cette règle : que partout où il y a un Parlement, c'est à ce Parlement que doit rester le dernier mot par suite de son droit de contrôle permanent. La Prusse et le Japon, par exemple, ont bien une Constitution, personne ne l'ignore, mais elles n'admettent que quelques conséquences du parlementarisme. La constitution japonaise dit : « Les ministres d'État donnent leur avis à l'Empereur et sont responsables vis-à-vis de lui. » Quant à la doctrine des hommes d'État allemands elle est contenue tout entière dans le rescrit prussien du mois de janvier 1882. Ce rescrit, qui fut adressé par le roi au ministre d'État, ne semble avoir eu

portefeuille, s'étant refusés à contre-signer l'acte qui nommait un ministre d'État, ministre des Affaires étrangères, le gouvernement eut recours à la signature de M. de Mérode, ministre d'État sans portefeuille. Elle fut considérée comme valable. Depuis ce temps, on en a conclu en Belgique à la responsabilité des ministres sans portefeuille contrairement à l'opinion professée auparavant (Thonissen, *La Constitution belge annotée*, p. 231).

qu'un but unique : Couvrir de l'autorité du souverain la responsabilité ministérielle. Le contre-seing du chancelier qui est apposé sur ce rescrit a même fait demander si le roi de Prusse, en cette circonstance, n'avait pas agi plutôt comme empereur d'Allemagne. Mais quelle que soit, au reste, la qualité en vertu de laquelle le souverain a rendu cet acte, il n'en reste pas moins vrai que les doctrines représentatives sont sorties fort amoindries de sa décision de 1882. Ce document présente trop d'intérêt pour ne pas être analysé dans ses dispositions principales : « Le droit du roi de diriger la politique de la Prusse, selon son bon plaisir, y est-il dit, est limité par la Constitution, mais n'est pas supprimé par elle. Les actes du roi ont besoin d'être contre-signés par un ministre et même avant la promulgation de la Constitution, ils entraînaient la responsabilité ministérielle. Mais ils n'en restent pas moins des actes de gouvernement du roi qui manifeste par eux sa volonté, conformément à la Constitution. Il ne saurait donc être permis de représenter l'exercice des droits du roi, comme émanant non pas du roi, mais du ministre responsable, parce que cette interprétation obscurcirait les droits que le roi tient de la Constitution. La Constitution prussienne est l'expression de la tradition monarchique de ce pays dont le développement repose sur les rapports vivaces entre ses rois et le peuple. Ces rapports ne sauraient être transportés sur des ministres nommés par le roi, car ils sont liés à la personne du roi; leur maintien est une nécessité politique pour la Prusse. Je veux par conséquent qu'en Prusse, aussi bien que dans les Assemblées législatives de l'Empire, il ne reste pas le moindre doute sur mon droit constitutionnel, ainsi que sur celui de mes successeurs de *diriger personnellement* la politique de mon gouvernement et qu'on réfute sans cesse l'opinion d'après laquelle soit l'inviolabilité traditionnelle de la personne du roi, proclamée par l'article 43 de la Constitution, soit l'obligation du contreseing d'un ministre responsable aurait enlevé à mes actes de gouvernement, le caractère de résolutions spontanées émanant du roi. Il est du devoir de mes ministres de défendre mes droits constitutionnels contre tout doute ou toute contestation. J'attends la même chose de tous les fonctionnaires qui m'ont prêté serment. Je suis loin de vouloir influencer les élections. Mais pour ceux des fonctionnaires qui sont chargés de l'exécution de mes actes gouvernementaux et qui, en

reste, en Grèce la responsabilité ministérielle n'es
vain mot. C'est une réalité tangible. On n'a pas oul
1875, le ministère tout entier y fut mis en accusa
prévention d'avoir usurpé les pouvoirs du Parleme
mulgué comme lois d'État des actes législatifs non
nés par les Chambres.

Le contre-seing ministériel aux États-Unis n'a
entendu, la valeur de celui des États parlementair

Les secrétaires, les *cabinet officers*, apposent
leur contre-seing sur les documents émanés
mais comme ils ne sont en rien responsables,
tout comme dans les gouvernements absolus, n
d'une simple légalisation. Cependant au cours
diplomatiques avec les puissances étrangères
américains, particulièrement le secrétaire d
gères, semblent posséder le pouvoir de contr
son étendue. Ce n'est plus alors une simple
signature du président, c'est un acte qui
des droits du Sénat la nation américaine
tion avec laquelle elle contracte.

De tout ce qui précède, il résulte
ministérielle est devenue la règle dans
de l'Europe, mais ainsi que nous l'av
sentir en commençant, il existe enc
pour avoir adopté une Constitution
dant s'être suffisamment pénétrés de
où il y a un Parlement, c'est à ce
le dernier mot par suite de son dr
La Prusse et le Japon, par exemple
tion, personne ne l'ignore, mais
ques conséquences du parlement
naise dit : « Les ministres d'État
et sont responsables vis-à-vis d
hommes d'État allemands elle
le rescrit prussien du mois de
fut adressé par le roi au min

portefeuille, s'étant refusés à contre
d'État, ministre des Affaires étrang
signature de M. de Mérode,
sidérée comme valable. Depuis
responsabilité des ministres san
fessée auparavant (Thonissen,

peuple tout entier, système qui tout en présentant des inconvénients considérables, offre aussi l'avantage très appréciable de placer le président hors de l'action du pouvoir législatif en le faisant procéder de la même origine que lui : le peuple. D'un autre côté, il ne faut pas l'oublier, dans une République démocratique, il n'y a plus d'aristocratie dans le sens ordinaire du mot, le nombre étant souverain, le peuple doit être tout. C'est l'application naturelle des principes de liberté et d'égalité. Il en résulte alors que chacun peut éventuellement être désigné pour remplir les fonctions de sénateur ou de député. Mais encore que le peuple choisisse la plupart du temps pour remplir ces postes des gens méritants, il arrive aussi qu'il y appelle des hommes qui ne doivent leur élection qu'à la seule faveur d'un parti, cela se pratique même tous les jours aux États-Unis. Or, si ces hommes sont susceptibles d'acquérir au bout d'un certain temps l'expérience nécessaire pour légiférer, l'instruction et les connaissances politiques sans lesquelles il devient impossible de s'associer à quelque réforme utile ou d'apporter quelque innovation digne de remarque à la législation en vigueur, on ne peut que rarement songer à leur confier une part dans le gouvernement car l'adoption de cette mesure présenterait le danger réel de remettre les affaires publiques aux mains de gens qui n'y sont préparés par aucune étude antérieure spéciale. Les auteurs de la Constitution américaine ont donc agi sagement en proclamant la séparation absolue des pouvoirs dans un pays neuf où chacun dans le début ne pouvait posséder qu'une connaissance imparfaite des affaires [illegible]

en effet et forcément un laps de temps très long pour un président qu'on ne saurait changer par aucun moyen légal; si donc un conflit s'engage au début d'une présidence entre les pouvoirs établis, il peut durer quatre ans, interrompre tous les services publics et arrêter toute la machine gouvernementale. Cette cause seule suffit, pour que, malgré nombre d'avantages incontestables, le régime américain ne soit en rien supérieur au système parlementaire. Certes, dans ce dernier système, les Chambres trouveront maintes occasions de se mêler des affaires gouvernementales; certes, elles abuseront de la responsabilité ministérielle pour renverser parfois à tort, un Cabinet tout entier et cela par l'effet d'un caprice, dans un accès d'humeur ou sous l'influence des passions surexcitées du moment, mais le pays qui les juge conservera le souvenir de leurs actes et il saura les reconnaître au jour de leur réélection quand il s'agira de les réinvestir des pouvoirs nationaux. Quant au gouvernement parlementaire, il ne reste pas non plus désarmé puisqu'il possède l'exercice d'un nombre suffisant de pouvoirs pondérateurs. En peut-on dire autant du régime adopté aux États-Unis? La question mériterait d'être examinée de très près. En tous cas, il faut tout ce que l'on trouve réuni chez les Américains : bon sens inhérent à la race, intuition politique, exaltation enthousiaste succédant à la réflexion la plus froide et inversement, amour du fédéralisme distinct de l'amour de la patrie et ne le détruisant pas, haine des coups de main et des coups d'État, pour que le gouvernement puisse triompher des difficultés sans nombre qu'il entraîne après lui. Est-il possible de rencontrer réunies tant de qualités maîtresses dans les peuples d'Europe? Le point est pour le moins douteux. Il serait en tous cas difficile d'acclimater avant de longues années un semblable régime dans notre France unitaire où l'on passe si promptement des paroles aux actes et où, il faut bien l'avouer, on ne connaît pas cette liberté qui pour être poussée à son extrême degré n'entrave en rien la marche des États-Unis, cette liberté politique ou confessionnelle qui s'arrête parfois juste aux confins de la légalité sans jamais la franchir, arme à deux tranchants et d'un emploi dangereux dont il n'est permis de jouer que lorsqu'on en a fait un usage circonscrit d'abord, puis prolongé, en un mot l'expérience décisive. Cette expérience est encore à faire chez nous. Quand elle sera faite, on pourra peut-être songer à introduire ce qu'il y a de bon

[illegible] la Constitution, les démocratiques et [illegible] de l'Atlantique et le Pacifique semblaient devoir se défendre pour toujours contre l'introduction des doctrines politiques qui ont cours au delà des mers.

Avant d'abandonner ce sujet de la responsabilité politique des ministres, examinons encore quelques points qui s'y rattachent. Le premier ne présente déjà plus qu'un intérêt historique. On se souvient, en effet, que le pouvoir modérateur accordé à l'empereur du Brésil devait être constitutionnellement exercé par lui, à l'exclusion de ses ministres. Or, dans la pratique, il n'en était rien, et le souverain s'inspirait le plus souvent pour l'exercer des avis de son Cabinet. Il convenait, dès lors, de convertir en un texte législatif ce qui n'était qu'une tradition du caractère le plus respectable; c'est ce qui fut fait. Dans la session de 188[illegible], le gouvernement déposa un projet ayant pour objet d'étendre la responsabilité ministérielle aux actes du pouvoir modérateur du souverain.

Voici maintenant un autre point qui a été agité tout récemment encore, celui de savoir si, dans les gouvernements parlementaires, le Cabinet qui a présidé aux élections doit démissionner dès que ces élections ont eu lieu ou au contraire conserver les responsabilités du pouvoir. Jusqu'ici, aucune règle précise n'est intervenue et on a vu des ministères d'élections, tantôt démissionner en masse avant de paraître devant la Chambre nouvelle et conserver seulement leurs fonctions pour l'expédition des affaires, tantôt au contraire, se présenter en corps devant les nouveaux représentants de la nation [1]. La théorie pure ne saurait s'accommoder indifféremment de telle ou telle de ces solutions. La simple raison indique, en effet, que tout ministère dont l'opinion a succombé devant les électeurs doit remettre sa démission entre les mains du chef de l'État. Qu'au contraire, si le parti politique qu'il représente est sorti victorieux de la lutte, il doit rester aux affaires. Cette distinction a été jusqu'ici fort peu observée, il est vrai, parce que souvent les ministères restent eux-mêmes dans le doute jusqu'au premier vote de confiance ou de défiance quoique cependant il demeure toujours hors de discussion que, seul,

(1) Cf. notamment avec les recueils et les annales parlementaires, [illegible] et aussi avec les cas de Pitt, Addington, Robert Peel, lord Derby, etc.

le ministère dont le parti a obtenu la majorité au sein du Parlement, peut conserver la direction du gouvernement.

La question de la responsabilité politique des sous-secrétaires d'État mérite aussi de retenir l'attention un instant car elle est d'une nature particulière. C'est une sorte de sous-responsabilité, la responsabilité véritable résidant dans le ministre dont dépend le sous-secrétaire d'État. Ainsi à la suite d'un discours sur la politique coloniale, un vote de défiance de la Chambre française intervient : Qui est frappé? le ministre de la Marine ou du Commerce, chef immédiat du sous-secrétaire d'État. Mais celui-ci va-t-il rester indemne? En aucune manière car il supportera par contre-coup la responsabilité de son chef et se retirera avec lui. Cette question est venue incidemment devant le Conseil d'État à l'occasion d'un pourvoi formé contre le sous-secrétaire d'État aux colonies. Il a été statué par cette assemblée (1) que les fonctionnaires n'ayant pas le droit de déléguer leurs fonctions, la délégation donnée par les ministres aux sous-secrétaires d'État est juridiquement contestable et qu'il appartient au chef de l'État d'effectuer cette délégation par voie de décret à condition que le ministre demeure responsable des actes du sous-secrétaire d'État. Il est juste d'ajouter que si le sous-secrétaire d'État s'engageait sans se faire couvrir par le ministre, il devrait être seul atteint par un vote. Mais si un sous-secrétaire d'État peut, dans certains cas seulement, être astreint à la responsabilité personnelle, il reste soumis en tout état de cause, à une responsabilité à laquelle il ne saurait jamais échapper : la responsabilité solidaire qui appartient à tout membre du gouvernement.

On fait parfois allusion dans les Chambres à une responsabilité d'une nature particulière et du caractère le plus théorique qu'on pourrait appeler la responsabilité consécutive. Cette responsabilité est celle qui embrasse plutôt toute une politique suivie que les hommes qui l'ont appliquée. Il est bien évident que dans un État quelconque lorsqu'un membre des Chambres s'adressant à un ministre lui demande s'il se déclare solidaire des actes de prédécesseurs qui ont disparu de la scène polique depuis dix ans ou plus, cela veut simplement dire : Approuvez-vous les actes de vos prédécesseurs, vous en considérez-vous comme moralement respon-

(1) Arrêt du 3 décembre 1892.

ans la Constitution des sympathiques et hardis r
ue l'Atlantique et le Pacifique semblent devoir
oour toujours contre l'introduction des doctrines
qui ont cours au delà des mers.

Avant d'abandonner ce sujet de la responsabilit
des ministres, examinons encore quelques points
tachent. Le premier ne présente déjà plus qu'un
torique. On se souvient, en effet, que le pouvoir
accordé à l'empereur du Brésil devait être con
lement exercé par lui, à l'exclusion de ses r
dans la pratique il n'en était rien, et le souve
le plus souvent pour l'exercer des avis de s
convenait, dès lors, de convertir en un texte l
n'était qu'une tradition du caractère le plus
ce qui fut fait. Dans la session de 1883. l
déposa un projet ayant pour objet d'étendre
ministérielle aux actes du pouvoir modér
rain.

Voici maintenant un autre point qui a e
ment encore, celui de savoir si, dans les g
lementaires, le Cabinet qui a présidé aux
sionner dès que ces élections ont eu lieu
server les responsabilités du pouvoir. Ju
précise n'est intervenue et on a vu des
tantôt démissionner en masse avant
Chambre nouvelle et conserver seulem
l'expédition des affaires, tantôt au co
corps devant les nouveaux représent
théorie pure ne saurait s'accommoder
ou telle de ces solutions. La simple
que tout ministère dont l'opinion a
teurs doit remettre sa démission e
l'État. Qu'au contraire, si le part
est sorti victorieux de la lutte, il d
distinction a été jusqu'ici fort peu
que souvent les ministères resten
jusqu'au premier vote de confi
cependant il demeure toujours

(1) Cf. particulièrement avec les r
... ançais, anglais, belges et danois, ...
... etc.

[illegible] OU PÉNALE

[illegible]NISTRES

[illegible] ministres, se place [illegible] fréquente dans ses applica- [illegible] à un titre égal dans une [illegible] c'est la responsabilité *pénale* ou [illegible] dont les caractères sont défi- [illegible] précisé par quelques Constitutions et dont [illegible] fixée parfois dans les mêmes actes, doit né- [illegible] exister dans un pays organisé et libre pour le [illegible] des actes d'arbitraire, de trahison ou de fai- [illegible] ministre. C'est dans ce but que la plupart des [illegible] européennes accordent aux représentants de la [illegible] grande latitude dans leurs accusations et con- [illegible] juridiction qui doit prononcer, un pouvoir discré- [illegible] En effet, « il y a mille manières, dit Benjamin [illegible] d'entreprendre injustement ou inutilement une [illegible] diriger avec trop de précipitation ou trop de len- [illegible] de négligence la guerre entreprise, d'apporter [illegible] inflexibilité ou trop de faiblesse dans les négociations, [illegible] le crédit soit par des opérations hasardées, soit [illegible] économies mal conçues, soit par des infidélités dé- [illegible] sous différents noms. Si chacune de ces manières de [illegible] l'État devait être indiquée et spécifiée par une loi, [illegible] de la responsabilité deviendrait un traité d'histoire et [illegible] politique et encore ces dispositions n'atteindraient que le [illegible] Les ministres trouveraient facilement de nouveaux [illegible] de les éluder pour l'avenir (1). »

[illegible] que l'on ne croie pas que cette faculté d'appréciation si [illegible] laissée aux Chambres, place les ministres dans une

(1) [illegible] Constant, *Œuvres politiques* (*De la responsabilité des mi-* [illegible]).

sables ? Que si la réponse est affirmative, elle n'entraîne naturellement aucune responsabilité pour le ministre ou le Cabinet qui répond de son banc. Elle indique seulement entend suivre la même ligne politique que ses devan... même nature. Prenons un exemple : des ministres ... dans en France peuvent accepter la responsabilité des actes de leurs prédécesseurs de 1876, de 187... ... des ministres conservateurs, par contre, ... des actes de leurs prédécesseurs de 1877 ... Voilà simplement ce qu'est la responsabilité ... Il en est encore une autre de même nature ... toute spéciale et n'affectant aucun caractère ... ... au ministre au départem... rattache des services ayant appartenu ... autre administration. Dans cette espèce ... département vient d'être accru est tenu ... d'acquitter les créances qui pèsent sur ... qui n'ont pas été soldés par son prédé...

... responsabilité ministérielle ... depuis bien longtemps ... des exemples dès le XIV[e] siècle[2]. ... première fois que dans la Cons... 1791. A cette époque, le droit de ... accusation fut confié à l'Assemblée ... haute cour composée de membres du ... de hauts jurés devait être appelée ... ...son n'indiquait d'ailleurs point quelles ... être appliquées. A vrai dire, le Code ... précisa davantage. Dans les articles relatifs ... contre la sûreté intérieure et extérieure ... ...ines et attentats contre la Constitution, il ... reprises les peines applicables aux mi-...

1. Arrêt du Conseil d'État, 21 octobre 18..

... ...

... Histoire des ... Histoire de France; ... Histoire de la Ré-...

... 1791, 2e partie, titre II, Crimes et atten-...

... cas d'application de la responsabilité criminelle ... Après la mort de Char-... fut décα-...

... de la Constitution de 1791, six ministres de ... même décrétés d'accusation : Bertrand de ... Duport du Tertre, Delessart, ... eux furent condamnés à mort. ... Chambre des députés fut ... mais la Chambre ... n'était admise ... qu'ils s'é... ... concussion. La

... à la France (2), ... Chambre des dé... ... responsabilité politique ... que la personne du ... que quelqu'un fût ... des attentats commis contre ..., de la violation de sa charte et de ... il ajoutait que pour que la responsabilité ... ministres ne fût pas illusoire, il fallait qu'aucun ... verbal ou écrit du roi ne pût les y soustraire. En ... comme la charte ne reconnaissait d'autres cas de responsabilité que la trahison et la concussion, il fallait préciser quel sens il convenait de donner à ces deux mots? C'est ce que M. Farez rechercha. Il rappela que déjà une adresse de la Chambre au roi, adresse aux doctrines de laquelle Louis XVIII s'était expressément rallié, avait défini la trahison commise par un ministre : « la violation des droits publics et privés que consacre la charte constitutionnelle. » En un mot, le but que poursuivait M. Farez en présentant sa proposition, c'était simplement d'empêcher les ministres de tout oser, de sortir de la Constitution, de violer les prérogatives des citoyens et les droits des particuliers, de se livrer, comme on l'avait vu à une époque récente, à tous les excès de l'arbitraire et du despotisme sans autre règle que leurs caprices (3).

L'orateur distinguait deux espèces de trahison : celle qui pouvait être commise contre l'État, le roi et sa famille et la trahison contre la charte et le droit public des Français.

(1) Charte de 1814, art. 55.

(2) *Moniteur* du 26 août 1814.

(3) Voir pour plus de détails : Lucien Delabrousse, *De la responsabilité criminelle des ministres.*

situation défavorable ou périlleuse. Ceux qui prétendent que le dernier des citoyens, que le plus humble des particuliers est mieux protégé que les personnages qui occupent les plus hautes fonctions de l'État n'ont pas réfléchi, comme l'a fait Benjamin Constant, que certains actes ne peuvent être ni codifiés, ni précisés mathématiquement, qu'ils peuvent tout au plus être indiqués d'une façon énonciative et que les actes criminels des ministres rentrent dans cette catégorie. Or, en admettant même que la loi laisse planer comme une sorte d'arbitraire sur les ministres et leurs actions et les livre à la discrétion de la Chambre, on ne rencontre dans ce fait rien que de très naturel et on ne peut que répondre avec Benjamin Constant que « cet arbitraire est dans l'essence de la chose même; que ses inconvénients doivent en être adoucis par la solennité des formes, le caractère auguste des juges et la modération des peines, mais que le principe doit être posé car il vaut toujours mieux avouer en théorie ce qui ne peut être évité dans la pratique (1). »

Chez nous, le principe de la responsabilité ministérielle envisagée au point de vue pénal, est depuis bien longtemps appliqué en fait. On en trouve des exemples dès le XIVe siècle (2), mais il ne fut inscrit pour la première fois que dans la Constitution du 14 septembre 1791. A cette époque, le droit de mettre les ministres en accusation fut confié à l'Assemblée nationale. De plus, une haute cour composée de membres du tribunal de cassation et de hauts jurés devait être appelée à les juger. La Constitution n'indiquait d'ailleurs point quelles peines pouvaient leur être appliquées. A vrai dire, le Code pénal de 1791 (3) précisa davantage. Dans les articles relatifs aux crimes commis contre la sûreté intérieure et extérieure de l'État, aux crimes et attentats contre la Constitution, il indiqua à plusieurs reprises les peines applicables aux ministres.

(1) Benjamin Constant, *ut suprà.*

(2) H. Hervieu, *Les premiers États-généraux*; Georges Picot, *Histoire des États-généraux*; H. Martin, *Histoire de France*; Thiers, *Histoire de la Révolution française*, passim.

(3) Code pénal du 25 septembre 1791, 2e partie, titre I, *Crimes et attentats contre la chose publique.*

On trouve également des cas d'application de la responsabilité criminelle des ministres dans des régimes absolus étrangers. Après la mort de Charles XII, roi de Suède, son premier ministre, le baron de Gœrtz, fut décapité sur l'ordre des États du royaume.

Sous l'empire de la Constitution de 1791, six ministres de Louis XVI furent même décrétés d'accusation : Bertrand de Molleville, Degrave, Dejoli, Duport du Tertre, Delessart, Montmorin et plusieurs d'entre eux furent condamnés à mort.

Sous la charte de 1814 (1), la Chambre des députés fut investie du droit d'accuser les ministres, mais la Chambre des pairs put seule les juger. Une accusation n'était admise contre les membres du gouvernement qu'autant qu'ils s'étaient rendus coupables de trahison ou de concussion. La nature des poursuites n'était pas déterminée.

L'année même où cette charte était octroyée à la France (2), un député, M. Farez, développa devant la Chambre des députés une proposition relative à la responsabilité politique et criminelle des ministres. Il démontra que la personne du roi étant inviolable, il était indispensable que quelqu'un fût responsable devant la nation « des attentats commis contre sa sûreté et ses institutions, de la violation de sa charte et de l'abus de sa puissance », il ajoutait que pour que la responsabilité des ministres ne fût pas illusoire, il fallait qu'aucun ordre verbal ou écrit du roi ne pût les y soustraire. En outre, comme la charte ne reconnaissait d'autres cas de responsabilité que la trahison et la concussion, il fallait préciser quel sens il convenait de donner à ces deux mots? C'est ce que M. Farez rechercha. Il rappela que déjà une adresse de la Chambre au roi, adresse aux doctrines de laquelle Louis XVIII s'était expressément rallié, avait défini la trahison commise par un ministre : « la violation des droits publics et privés que consacre la charte constitutionnelle. » En un mot, le but que poursuivait M. Farez en présentant sa proposition, c'était simplement d'empêcher les ministres de tout oser, de sortir de la Constitution, de violer les prérogatives des citoyens et les droits des particuliers, de se livrer, comme on l'avait vu à une époque récente, à tous les excès de l'arbitraire et du despotisme sans autre règle que leurs caprices (3).

L'orateur distinguait deux espèces de trahison : celle qui pouvait être commise contre l'État, le roi et sa famille et la trahison contre la charte et le droit public des Français.

(1) Charte de 1814, art. 55.

(2) *Moniteur* du 26 août 1814.

(3) Voir pour plus de détails : Lucien Delabrousse, *De la responsabilité criminelle des ministres.*

Parmi les cas de la seconde catégorie étaient rangés les actes « tendant à l'établissement d'un autre gouvernement que celui qui existait. La peine encourue était celle du bannissement [1]. »

La Chambre prit en considération la proposition de M. Farez, mais plus tard, la modifiant [2] elle soumit au roi de qui seul d'après la charte devaient émaner les propositions de loi, un nouveau projet différemment rédigé.

Pendant les cent jours, l'acte additionnel fut promulgué. Benjamin Constant qui en avait été l'inspirateur et le rédacteur y introduisit une série de dispositions qui réglementaient la mise en accusation des ministres. Comme la charte de 1814, l'acte additionnel de 1815 attribuait à la Chambre des représentants le droit d'accuser les ministres et à la Chambre des pairs celui de les juger. Il déterminait, en outre, les cas de responsabilité ministérielle. Les ministres étaient responsables des actes de gouvernement signés par eux, ainsi que de l'exécution des lois [3]. Ils pouvaient, en outre, être accusés et jugés « pour avoir compromis la sûreté ou l'honneur de la nation [4]. » La Chambre des pairs exerçait, « en cas d'accusation, soit pour caractériser le délit, soit pour infliger la peine, un pouvoir discrétionnaire [5]. »

Au lendemain des élections qui amenèrent la chute du ministère de Villèle, le 14 juin 1828, M. Labbey de Pompierre saisit la Chambre d'une proposition où étaient articulés un grand nombre de griefs contre ce Cabinet. On lui reprochait notamment « l'introduction dans tous les offices, des ennemis de l'État, la haine des institutions existantes, la suspension ou l'inexécution des lois, l'intolérance religieuse, la restriction des libertés, des destitutions arbitraires, sa colère envers les corps indociles et jusqu'au mépris des Chambres. » Renvoyée aux bureaux, la proposition de M. Labbey de Pompierre [6] fut appuyée en ces termes par son auteur : « Je demande que la Chambre accuse les membres du dernier ministère des crimes de concussion et de trahison. » M. Girod

(1) *Moniteur* du 26 août 1814.
(2) *Moniteur* du 16 décembre 1814.
(3) *Moniteur* du 16 décembre 1814 et art. 35.
(4) Art. 41.
(5) Art. 42.
(6) V. Delabrousse, *op. cit.* et *Mémoires* de M. Dupin, tome II, pages 53 et suiv. (Intervention de MM. de Montbel, Royer-Collard, de Salverte, Ravez et Benjamin-Constant dans le débat).

de l'Ain, nommé rapporteur, exposa quelles devaient être, en l'absence d'une loi sur la responsabilité ministérielle, les règles de l'accusation et il indiqua la procédure suivie par la commission. Elle avait invité les ministres à lui fournir des renseignements sur les faits qui leur étaient imputés, mais s'étant heurtée à des refus, elle s'était vu obligée, à défaut de documents ministériels, de chercher les éléments de sa conviction dans la notoriété publique, dans les pièces et dans les notions générales ou particulières qu'elle avait pu recueillir. Le rapporteur demanda à la Chambre de déclarer « qu'il y avait lieu à instruire sur l'accusation de trahison proposée contre les membres du dernier ministère. » La Chambre renvoya cette discussion après le budget. C'était l'ajourner indéfiniment.

Nous arrivons maintenant au cas d'application le plus fameux de la responsabilité pénale des ministres dans les temps modernes. Nous voulons parler du procès des ministres de Charles X.

Le débat qui s'engagea sur cette grave question fut ouvert par M. de Salverte qui développa à la tribune une proposition de mise en accusation des ministres signataires des ordonnances du 25 juillet. Renvoyée à une commission comme toute proposition parlementaire, elle donna lieu à un rapport de M. Bérenger. Alors fut soulevée la question de savoir quelles étaient les attributions de la Chambre des députés en pareille matière? Devait-elle se borner à accuser dans le sens où l'on dit que le ministère public accuse c'est-à-dire dénoncer les ministres inculpés de trahison ou de concussion, les traduire devant l'autorité qui devait les juger et faire directement ou par des commissaires délégués, les démarches et réquisitions nécessaires pour parvenir à la découverte de la vérité et à la punition des coupables, ou bien devait-elle et pouvait-elle, en outre, interroger les accusés et à cet effet décerner des mandats contre eux? MM. Persil et Villemain soutinrent la première interprétation, MM. Thil, de Salverte, Mauguin, Bérenger et Dupin, la seconde et le 20 août 1830, la Chambre adopta par 186 voix sur 279 votants la résolution suivante : « La Chambre des députés autorise la commission à exercer tous les pouvoirs appartenant aux juges d'instruction et aux chambres du conseil. » Le 29 novembre, un arrêt de la Cour des pairs, reconnut formellement ce droit à la Chambre des députés. La Chambre décida ensuite qu'elle voterait au scru-

séparément sur chaque inculpé et que pour chacun, elle articulerait les faits et les circonstances susceptibles de rentrer dans les définitions des crimes prévus par le Code pénal.

Voici le texte de cette résolution [1] :

« La Chambre des députés accuse de trahison MM. de Polignac, de Peyronnet, de Chantelauze [2], de Guernon-Ranville, d'Haussez, Capelle et de Montbel, ex-ministres signataires des ordonnances du 25 juillet.

« Pour avoir abusé de leur pouvoir afin de fausser les élections et de priver les citoyens du libre exercice de leurs droits civiques.

« Pour avoir changé arbitrairement et violemment les institutions du royaume.

« Pour s'être rendus coupables d'un complot attentatoire à la sûreté intérieure de l'État.

« Pour avoir excité à la guerre civile en armant ou en portant les citoyens à s'armer les uns contre les autres et avoir porté la dévastation et le massacre dans la capitale et dans plusieurs autres communes.

« Crimes prévus par l'article 56 de la Charte de 1814 et par les articles 91, 109, 110, 123 et 125 du Code pénal.

« En conséquence, la Chambre des députés traduit MM. de Polignac, etc., devant la Chambre des pairs. »

Cette résolution votée, la Chambre des députés décida qu'elle ne paraîtrait pas en corps devant la Chambre des pairs pour soutenir l'accusation, mais qu'elle se ferait représenter par des commissaires. Ces commissaires désignés furent MM. Bérenger, Persil et Madier de Montjau. La Chambre des pairs, après une discussion à laquelle prirent part MM. de Pontécoulant, Portalis, Decazes et Lainé, donna son assentiment à cette procédure et les deux Chambres convinrent alors que les pouvoirs des commissaires expireraient naturellement au moment où il serait statué sur l'accusation par un arrêt définitif qu'il appartiendrait au ministre de la Justice de faire exécuter.

Examinons maintenant la procédure suivie devant la Chambre des pairs.

1 Cauchy, *Les précédents de la Cour des pairs*, p. 644.

2 On se rappelle, à ce sujet, que certaines personnes considéraient la responsabilité de M. de Chantelauze comme plus engagée que celle de ses collègues, parce qu'en sa qualité de garde des sceaux, ministre de la Justice, il avait apposé les sceaux de l'État sur un acte inconstitutionnel.

A la suite de quelques préliminaires sans importance et après avoir rendu une ordonnance de prise de corps contre les ministres inculpés, la haute assemblée repoussa l'intervention des citoyens qui manifestaient l'intention de se porter parties civiles; puis, comme aucun acte d'accusation n'avait été dressé par les commissaires de la Chambre des députés, pour y suppléer elle fit distribuer aux accusés le rapport de la procédure (1).

Les débats du procès s'ouvrirent le 15 décembre et M. de Bastard, dans son rapport à la Chambre des députés, ayant eu soin d'attribuer à la Cour des pairs une certaine latitude pour la déclaration de culpabilité et pour l'application des peines, la Cour des pairs prenant tout le temps nécessaire rendit l'arrêt suivant :

« Considérant que par les ordonnances du 25 juillet, la Charte constitutionnelle de 1814, les lois électorales et celles qui assuraient la liberté de la presse ont été manifestement violées et que le pouvoir royal a usurpé la puissance législative.

« Considérant que si la volonté personnelle du roi Charles X a pu entraîner la détermination des accusés, cette circonstance ne saurait les affranchir de la responsabilité légale.

« Considérant qu'il résulte des débats que MM. de Polignac, etc., responsables aux termes de l'article 13 de la Charte de 1814 ont contre-signé les ordonnances du 25 juillet dont ils reconnaissent eux-mêmes l'illégalité, qu'ils se sont efforcés d'en procurer l'exécution et qu'ils ont conseillé au roi de déclarer la ville de Paris en état de siège pour triompher par l'emploi des armes de la résistance légitime des citoyens,

« Déclare MM. de Polignac, etc., coupables du crime de trahison. »

En vertu de son pouvoir discrétionnaire, la Chambre des pairs condamna les ministres de Charles X à la prison perpétuelle (2).

La Charte de 1830, comme celle de 1814 dont elle avait, d'ailleurs, reproduit en partie les dispositions, annonçait que dans un bref délai paraîtrait une loi réglementant la responsabilité des ministres et le 3 décembre 1832, M. Devaux (du Cher), dans le but de remplir les promesses jusqu'alors

(1) Cauchy, *Les précédents de la Cour des pairs*, p. 668.
(2) *Moniteur* de 1830 et de 1831.

... même devant la Chambre
... la procédure. Ce projet qui
... trois sortes de responsa-
... la responsabilité crimi-
... Il définissait la *trahison* et la
... applicables à ces crimes.
... Barthe apporta un projet de loi
... et des agents du Gouver-
... par la Charte de 1814, le
... nouvelle : la *pré-*
... prévarication : « le ministre
... les intérêts de l'État par la
... lois ou par l'abus du pou-
... conféré. »

...

... M. Persil, garde des sceaux d'alors
... en particulier, ce qui suit :
... au roi dans l'exercice de l'au-
... que sous la responsabilité

... émané du roi dans l'exer-
... contre-signé par un ministre
... de cette exécution.
... des ministres ne peut être
... députés. Elle n'a lieu que
... ou de *prévarication.*
... part des ministres :
... des actes faits ou mé-
... et arrêtés, ils attentent
... et de la reine ou de l'héri-
... au premier ou au second

... ils attentent à la sûreté
... la Charte constitution-
... l'ordre de succession au
... roi et des Chambres.
... qu'ils ordonnent des per-
... ou indirectement
... dans un intérêt privé.

... hors des cas ci-des-
... intérêts de l'État par

la violation ou l'inexécution des lois ou par l'abus du pouvoir qui leur est légalement conféré. »

La discussion de cette proposition législative s'ouvrit devant la Chambre, le 16 mars 1835, et dura jusqu'au 25 avril. La principale question qu'on agita fut celle de savoir si les cas de responsabilité devaient être définis. MM. de Malleville, Saint-Marc-Girardin et Odilon Barrot se prononcèrent contre toute définition, mais l'avis contraire qui fut défendu par MM. de Tracy et de Laboulée prévalut. Le projet fut adopté, il avait réuni 158 voix, mais le garde des sceaux, M. Persil, en soumit un autre à la Chambre des pairs qui l'adopta. Il n'eut d'ailleurs pas une destinée plus heureuse que les précédents car il ne fut même pas converti en loi. Postérieurement à cette époque et cela à plusieurs reprises, il a été question de réglementer les formes et les conditions des poursuites en cas de responsabilité pénale, mais la loi est encore à faire, quoique plusieurs propositions de mise en accusation aient été formulées au sein des Chambres. L'une d'elles fut même suivie d'effet en 1847. L'ancien ministre Teste, le général Despans-Cubières et un sieur Parmentier furent condamnés le 17 juillet de cette année[1] à une amende considérable, à la dégradation civique et à plusieurs années de prison.

Depuis, d'autres propositions de poursuites ont été déposées.

On peut citer, entre autres, celle relative au ministère Guizot qui fut déposée le 22 février 1848 par M. Odilon Barrot et qui était ainsi conçue :

« Nous proposons de mettre le ministère en accusation comme coupable : 1° d'avoir trahi au dehors l'honneur et les intérêts de la France; 2° d'avoir faussé les principes de la Constitution, violé les garanties de la liberté, attenté aux droits des citoyens; 3° d'avoir, par une corruption systématique, tenté de substituer à la libre expression de l'opinion publique, les calculs de l'intérêt privé et de pervertir ainsi le gouvernement représentatif; 4° d'avoir trafiqué dans un intérêt ministériel des fonctions publiques ainsi que de tous les attributs et privilèges du pouvoir; 5° d'avoir, dans le même intérêt, ruiné les finances de l'État et compromis ainsi les forces et la grandeur nationales; 6° d'avoir violemment dépouillé les citoyens d'un droit inhérent à toute Constitution

(1) Débats de la Cour des pairs du 8 au 17 juillet 1847.

inexécutées de la Charte, développa même devant la
un projet de loi tendant à en établir la procédure. Ce
fut pris en considération, admettait trois sortes d
bilités : la responsabilité politique, la responsa
nelle, la responsabilité civile. Il définissait la
concussion et indiquait les peines applicables
Quelque temps après, M. Barthe apporta u
sur la responsabilité des ministres et des a
nement. Aux deux cas spécifiés par la Ch
Gouvernement ajoutait une incrimination
varication. Était coupable de prévaricatio
« qui compromettait sciemment les inter
« violation ou l'inexécution des lois ou
« voir qui lui était légalement conféré.
Ce projet ne fut pas adopté.
Le 1er décembre 1834, M. Persil, ga
en présenta un nouveau. On lisait, en
Article 1. Les actes émanés du roi
torité royale ne sont exécutoires qu
des ministres.
Quiconque fait exécuter un acte
cice de l'autorité royale non cont
est personnellement responsable
Article 2. La mise en accusatio
ordonnée que par la Chambre d
pour faits de *trahison*, de *concus*
Article 3. Il y a trahison de la
1° Lorsque par des ordres
chamment omis, des plans co
à la sûreté de la personne d
tier présomptif de la Cou
degré, ou du régent du roy
2° Lorsque par les m
intérieure ou extérieure
nelle et aux droits qu'ell
trône et à l'autorité cou
Article 4. Il y a conc
ceptions illégales, déto
les deniers de l'État o
du pouvoir qui leur
Article 5. Il y a p
sus, les compromo

... de justice pour juger. ... les ministres et pour ... la sûreté de l'État. ... d'août 1889 ... accusation par la ... dans l'exercice de ... par le Sénat ... Benjamin Constant.

... la dégradation ci- ... généraux ou de la ... donné ou ... à la poursuite ... autorisations pres- ... délit ou de cla- ... ou signé l'ordre ... ministres... » Code

libre et dont l'exercice … par la loi et par les … politique ouvertement … tion toutes les conquêtes … dans le pays une …

Nous citerons … en accusation … Rollin. Mais … proposition … et elle atteint … le degré, ni plus … pesait sur les ministres … ceux-ci dependaient sur- … sabilité, … particulièrement le risque … toutes, la … des actes d'*attainders*. … méritent d'être définis. … portée par la Chambre de … pairs. L'*act of attainder*, … communes et sanctionnée par la … la mort contre un criminel … *attainder*, sorte de mort civile … la confiscation des biens (2). … nombreux cas d'*impeachment* et … évêque Laud sous les premiers … Charles II. Danby, Oxford, Boling- … spoliés, subirent l'emprisonnement … les jugements qui les atteignirent … accusation (3). Le procès de Danby … ses conséquences, car Danby allé- … pardon qu'il avait obtenu du roi. … était ruiner du même coup la … ministérielle, aussi décida-t-on … être couvert par des ordres du … pas davantage faire grâce à un … Un ministre n'est pas seulement … encore de la justice et de l'u- … *and utility*, » voilà le … les communes en 1678 dans … Danby. Cette doctrine a été de nou-

… *ministres*, passim.
… de l'*Angleterre*, t. II.
… *id.*

veau soutenue par lord Brougham [1] et par Bowyer [2] avec le plus grand talent.

Depuis la Révolution de 1688 [3], date de l'application réelle du régime représentatif en Angleterre, on compte douze accusations portées contre des ministres et suivies de jugements. Ces cent dernières années ne présentent toutefois que deux procédures d'*impeachment*, l'une dirigée contre Warren-Hastings et l'autre contre lord Melville. Le procès de Warren-Hastings établit définitivement cette théorie constitutionnelle qu'un *impeachment* porté par les Communes n'est pas annulé par une prorogation ou une dissolution de cette Chambre. Cette doctrine avait déjà été examinée lors du procès de Strafford et six ans plus tard elle avait été rejetée afin de sauver les lords papistes sous le coup d'un *impeachment* [4]. La même question s'étant représentée postérieurement, le Parlement fut amené à passer en revue les précédents en matière d'*impeachment*. Des opinions contradictoires se trouvaient en présence. Lord Thurlow, M. Erskine, etc., soutenaient l'annulation. Lord Mansfield, lord Camden, etc., appuyaient la théorie opposée. Ce fut Pitt qui dans un admirable discours, exposa la question sous son véritable point de vue. Il demeura entendu, dès lors, que les Communes auraient le droit inviolable de poursuivre un *impeachment* sans qu'aucun acte de la couronne pût l'interrompre. Il fut reconnu en outre qu'un *impeachment* pendant devant la Chambre des lords resterait dans le *statu quo* d'un Parlement à l'autre ou d'une session à l'autre jusqu'à ce qu'un jugement eût été rendu [5].

Depuis la chute de Walpole, on regarde et peut-être, suivant Macaulay, n'est-ce pas conforme à la théorie primitive de la Constitution anglaise, la perte de l'office et la désapprobation publique comme un châtiment suffisant pour les erreurs commises dans l'administration et non imputables à des faits personnels de corruption [6].

On sait, d'aillleurs, que Walpole habitua les partis à user d'une mutuelle tolérance vis-à-vis les uns des autres. Après lui, la pratique de la responsabilité politique entra définiti-

(1) Lord Henry Brougham, *Discours sur l'adresse, 22 janvier 1846.*

(2) *Constitut. law* de Bowyer, p. 136.

(3) Th. Erskine-May, *ut suprà*, t. I; Lucien Delabrousse, *op. cit.*

(4) *Lord's. Journ. XIII et XIV.*

(5) *Comm. Deb. parlem. Hist. XVIII*, p. 1018 et suiv. *Lord's Deb. XXIX*, p. 514.

(6) Macaulay, *Essais*, vol Ier.

de l'opinion publique exerce une si grande ... ...uis, les ...illes ... toujours facilement ... ...ands inté- Mais si la responsabilité pénale des ministres ... pût coûter, ... du gouverne- ... Les ministres ont ...

... ttres de Junius : ... outer le châtiment ... stème de la presse et

Les Anglais ... le peuple. Tant que ce ... nistres et magistrats sont ... pter entre leur devoir et ... criminelle ... n'opérera pas, sans doute. ... il influera certainement sur ... ce n'est pas le moment de ... Ce sont les ... reste des faibles liens de disci-... gard [1].

... Bowyer [2] tant qu'un membre ... compromis par sa signature dans un ... Cencourt, en fait, aucune respon-... a pu donner. Ils ajoutent qu'un ... celier qui appose le grand sceau à un ... cellier est responsable si les Communes ... comme déshonorant ou préjudiciable à la ... théorie n'a évidemment pas le mérite ... elle indique de la façon la plus formelle ... ne peut être mis en accusation qu'au-... certains et palpables de sa culpabilité. ... d'autre part, que la mise en accusation ... complète-... elle est plus loin ... 1806, l'im-... grossière manœuvre. On ... s'associer ... un ministre ... un jour ... tel que la simple responsabilité politi-... suffire, alors il y aurait ... de le poursuivre ... le ... Russell ... contrairement ... proc ... lem-

vancé et, contrairement aussi aux précédents reçus,
tenir qu'une mise en accusation ne peut avoir lieu
crime défini. Cette théorie est vraie si elle si-
inistre ne doit être mis en accusation que sur
n'est pas défendable si elle veut dire que le
re accusé que pour faits inscrits dans la
lois, car alors on peut citer, pour la con-
quarts des accusations qui ont été portées
nistres soit avant, soit après la Révolution de
John Russel est mieux inspiré quand il affirme
achment « a écarté du pouvoir plus d'un mauvais
et qu'aujourd'hui le but qu'elle se proposait est
par des moyens[1] plus simples et cela parce que depuis
lpole, la Chambre des communes a été le véritable siège
des pouvoirs. »

Sous l'empire du droit actuel, les Communes traduisent les ministres devant la Chambre des lords constituée en cour de justice. Tous les pairs sont juges. Le lord *high stewart* les préside, mais les évêques ne pourraient participer à un vote emportant la peine capitale. Des procureurs spéciaux (*Managers*) sont nommés par la Chambre des communes pour suivre la procédure devant la Chambre des lords. Les *Managers* plaident, assignent et apportent les preuves. Le *high stewart* recueille les voix en commençant par le plus jeune pair. C'est d'ailleurs une tradition judiciaire de tous les pays et M. d'Alton-Schée rapporte dans ses mémoires [2] qu'en sa qualité de plus jeune pair de France, il eut à se prononcer le premier, en 1840, lors du procès de Louis Bonaparte, plus tard Napoléon III. Ajoutons qu'il n'a plus été élevé d'*impeachment* en Angleterre depuis le commencement du siècle époque où lord Melville en fut l'objet et que quoiqu'il y ait eu longtemps controverse relativement à l'étendue du droit de grâce du Roi vis-à-vis des ministres, on admet généralement aujourd'hui que le souverain ne peut l'exercer qu'avec l'acquiescement du Parlement.

Aux États-Unis, nous avons vu qu'il ne pouvait être question de la responsabilité politique des ministres. En est-il de même de leur responsabilité criminelle? évidemment non et

(1) V. aussi Glasson, *ut suprà*, et Lair, *Les Hautes-Cours politiques en France et à l'étranger*, passim.

(2) D'Alton-Schée, *Mes Mémoires*, 2e partie, p. 68.

vement dans les mœurs du peuple anglais et depuis, les ministres alors même qu'ils auraient eu les plus grands intérêts à conserver leur situation et quoi qu'il leur en pût coûter, n'hésitèrent jamais à se soumettre aux règles du gouvernement parlementaire.

A ce propos, on lit dans la préface des lettres de Junius : « Nos ministres et magistrats ont peu à redouter le châtiment et peu de difficultés à craindre outre le blâme de la presse et l'esprit de résistance qui existent chez le peuple. Tant que ce pouvoir de censure est maintenu, ministres et magistrats sont presque, à tout moment, obligés d'opter entre leur devoir et leur réputation. Ce dilemme constant n'opérera pas, sans doute, de prodiges dans leur cœur, mais il influera certainement sur leur conduite. Dans tous les cas, ce n'est pas le moment de laisser se relâcher encore le reste des faibles liens de discipline qui subsistent à leur égard[1]. »

D'après Hallam [2] et d'après Bowyer [3] tant qu'un membre du Cabinet ne s'est pas compromis par sa signature dans un acte de gouvernement, il n'encourt, en fait, aucune responsabilité pour les avis qu'il a pu donner. Ils ajoutent qu'au contraire, le lord chancelier qui appose le grand sceau à une convention avec l'étranger est responsable si les Communes condamnent ce traité comme déshonorant ou préjudiciable à la nation anglaise. Cette théorie n'a évidemment pas le mérite d'être neuve, mais elle indique de la façon la plus formelle qu'un ministre anglais ne peut être mis en accusation qu'autant qu'il y a des faits certains et palpables de sa culpabilité.

Bowyer [4] prétend, d'autre part, que la mise en accusation des ministres par voie d'*impeachment* est devenue complètement inutile et Fox, allant plus loin, a appelé, en 1806, l'*impeachment* une grossière manœuvre. On ne saurait s'associer à cette appréciation car un ministre peut se rencontrer un jour qui commette un crime tel que la simple responsabilité politique ne puisse plus suffire, alors il y aura lieu de le poursuivre soit par la voie de l'*impeachment*, soit par celle de l'*attainder*.

Lord John Russel [5], contrairement à ce qui a été précédem-

(1) *Lettres de Junius*, préface.
(2) Hallam, *Hist. Constitut.*, t. III, p. 249.
(3) Bowyer, *Commentaries on the Constitut. law*, p. 128.
(4) *Ibid.*, p. 126.
(5) Lord John Russel, *Essai sur l'histoire du gouvernement et de la Constitution britannique*.

ment avancé et, contrairement aussi aux précédents reçus, semble soutenir qu'une mise en accusation ne peut avoir lieu qu'au cas de crime défini. Cette théorie est vraie si elle signifie qu'un ministre ne doit être mis en accusation que sur faits précis, elle n'est pas défendable si elle veut dire que le ministre ne peut être accusé que pour faits inscrits dans la Constitution ou les lois, car alors on peut citer, pour la contredire, les trois quarts des accusations qui ont été portées contre les ministres soit avant, soit après la Révolution de 1688. Lord John Russel est mieux inspiré quand il affirme que l'*impeachment* « a écarté du pouvoir plus d'un mauvais ministre et qu'aujourd'hui le but qu'elle se proposait est atteint par des moyens[1] plus simples et cela parce que depuis Walpole, la Chambre des communes a été le véritable siège des pouvoirs. »

Sous l'empire du droit actuel, les Communes traduisent les ministres devant la Chambre des lords constituée en cour de justice. Tous les pairs sont juges. Le lord *high stewart* les préside, mais les évêques ne pourraient participer à un vote emportant la peine capitale. Des procureurs spéciaux (*Managers*) sont nommés par la Chambre des communes pour suivre la procédure devant la Chambre des lords. Les *Managers* plaident, assignent et apportent les preuves. Le *high stewart* recueille les voix en commençant par le plus jeune pair. C'est d'ailleurs une tradition judiciaire de tous les pays et M. d'Alton-Schée rapporte dans ses mémoires[2] qu'en sa qualité de plus jeune pair de France, il eut à se prononcer le premier, en 1840, lors du procès de Louis Bonaparte, plus tard Napoléon III. Ajoutons qu'il n'a plus été élevé d'*impeachment* en Angleterre depuis le commencement du siècle époque où lord Melville en fut l'objet et que quoiqu'il y ait eu longtemps controverse relativement à l'étendue du droit de grâce du Roi vis-à-vis des ministres, on admet généralement aujourd'hui que le souverain ne peut l'exercer qu'avec l'acquiescement du Parlement.

Aux États-Unis, nous avons vu qu'il ne pouvait être question de la responsabilité politique des ministres. En est-il de même de leur responsabilité criminelle? évidemment non et

(1) V. aussi Glasson, *ut suprà*, et Lair, *Les Hautes-Cours politiques en France et à l'étranger*, passim.

(2) D'Alton-Schée, *Mes Mémoires*, 2e partie, p. 68.

ils sont convaincus de trahison, concussion et autres grands crimes (*misdemeanors*), » ce texte a entraîné des conséquences très précises pour les ministres du Président. C'est ainsi que le Sénat assemblé fut appelé à juger pour malversation le général Belknap, secrétaire à la Guerre.

N'omettons pas de dire en terminant cette question que la plupart des Constitutions de l'Europe ont sinon prévu et codifié les cas qui donnent ouverture à la responsabilité criminelle, tout au moins précisé les juridictions compétentes pour l'apprécier.

En Belgique [1], la Chambre des représentants a constitutionnellement qualité pour mettre les ministres en accusation. Ils sont jugés par la Cour de cassation. Le Roi ne peut faire grâce au ministère condamné que sur la demande de l'une des deux Chambres.

En Hollande [2], une Haute-Cour juge les ministres en cas d'accusation. Cette Haute-Cour est recrutée sur les propositions de la première Chambre. La seconde Chambre partage, de son côté avec le Roi, le droit de mettre les ministres en accusation et de les renvoyer devant la Haute-Cour qui les fait alors poursuivre par son procureur général.

Les ministres prussiens ne sont liés par aucune solidarité, ils sont individuellement responsables devant le *Landtag* de tous les actes de Gouvernement contresignés par eux. L'une des Chambres peut les accuser de trahison, de concussion, ou d'infraction à la Constitution. Le tribunal suprême est chargé de les juger. Depuis la proclamation de l'Empire, c'est le tribunal d'Empire siégeant à Leipzig, le *Reichsgericht* qui remplit les fonctions de Cour suprême d'Allemagne et exerce par suite dans ce pays les attributions d'une Haute-Cour. Il juge tous les crimes de trahison contre l'Empire et l'Empereur, formule vague qui permet de traduire qui on veut et à toute occasion devant cette juridiction. Aucune disposition relative aux ministres n'existe dans la Constitution fédérale. La responsabilité du chancelier y est bien prévue, mais n'étant fixée ni dans sa nature, ni dans ses conditions, elle est nulle de tous points.

La Constitution wurtembergeoise établit une Cour d'État la *Staatsgerichshof* qui connaît des entreprises ayant pour

(1) Loi de 1848.
(2) Lair, *Des Hautes-Cours de justice*, passim.

pourquoi? parce qu'il y a une différence [illegible]
la responsabilité criminelle et la re[illegible]
en ce qui concerne le président. E[illegible]
États-Unis qui n'est pas responsable [illegible]
être mis en accusation à l'occasion d[illegible]
lui aura suggéré, mais pourra-t-il [illegible]
foi. « Qu'on suppose, par exemple [illegible]
qu'il s'agisse de l'interprétation de [illegible]
général a été consulté, il a répondu [illegible]
secrétaires ont adhéré à sa consult[illegible]
se serait-il trompé que le Chef du p[illegible]
toujours alléguer qu'il a dû s'en [illegible]
Ainsi, le Cabinet qui n'est pas en [illegible]
ponsabilité politique du préside[illegible]
sa responsabilité criminelle à l'a[illegible]

Cette théorie de M. de Cham[illegible]
naître, n'est pas acceptée par tou[illegible]
objectent que la responsabilité p[illegible]
atténuée par l'adhésion una[illegible]
en est que lorsque le présid[illegible]
peachment et qu'il offrit de c[illegible]
à décharge, car ils étaient pr[illegible]
lui reprochait était constitu[illegible]
entendre ces témoignages [illegible]
Il rejeta une intervention [illegible]
un semblant d'existence [illegible]
M. de Noailles [illegible] ajoute [illegible] Conseil
quelque passion politique [illegible] mini-
la haute assemblée, mais [illegible] sition
de vue juridique paraît in[illegible]
constitutionnel.

Quoi qu'il en soit, [illegible]
nellement que [illegible]
président et le vice-pr[illegible]
tions, si à la suite d'u[illegible]
[illegible] siégeait
[illegible] Assemblée

1. De Chambrun, *[illegible]* [illegible]
Story, t. I, p. 672, [illegible]
2. *Appleton's Cycl[illegible]* [illegible] *Folkerthin*

lui le renversement [illegible]
[illegible] composée d'un [illegible]
premiers présidents [illegible]
moitié parmi les [illegible]
l'assemblée des [illegible]
Haute-Cour est [illegible]
lution [illegible]
tielle n'y [illegible]
1850 pour [illegible]
étrangères [illegible]

En [illegible]
[illegible]

[illegible] qui
[illegible] jaloux
[illegible] les Cham-
[illegible] premier
[illegible] quelque côte, ce
[illegible] ou de bien-
[illegible] rigueur, les
[illegible] semblent
[illegible] qui leur sont
[illegible]. En effet,
[illegible] assemblée, un
[illegible] *de constitu-*
[illegible] principal est
[illegible] *et les con-*
[illegible] droit de se faire
[illegible], c'est-à-dire du
[illegible] qui concernent
[illegible] commandement
[illegible] qu'ils se rat-

[illegible] très interes-
[illegible] peuvent être
[illegible]

tachent à des affaires généralement connues ou expressément indiquées par le Comité. Si cette commission constate, après lecture faite des procès-verbaux, qu'un membre du Conseil d'État, un ministre a donné au roi, dans une affaire de gouvernement, de commandement militaire ou de toute autre nature, des conseils contraires à la loi fondamentale, ou au code en vigueur, ou encore qu'il lui a conseillé une infraction à ces lois, qu'il l'a causée et favorisée en cachant, à dessein, quelque éclaircissement; si elle constate aussi qu'un ministre rapporteur a négligé de refuser son contre-seing à telle ou telle résolution du roi, elle devra faire poursuivre le ou les coupables, par le procureur de la Diète, devant le *Riksrätt* (1).

Cette commission peut aussi, quand elle trouve que tous les membres du Conseil d'État ou qu'un ou plusieurs de ses membres, tout en donnant leur avis sur les mesures à prendre pour le bien de la chose publique, n'ont pas soutenu les véritables intérêts du royaume, ou qu'un rapporteur n'a pas rempli les devoirs de ce poste de confiance avec impartialité, zèle, habileté et activité, en faire part à la Diète qui, à son tour, pourra demander au roi, par écrit, qu'il veuille bien destituer celui ou ceux contre lesquels des observations auront été présentées. Mais ceci, il est vrai, rentre plutôt dans le cadre de la responsabilité politique (2).

La Norvège a naturellement sa place marquée à côté de la

(1) Le *Riksrätt*, ou Cour du royaume, juge les ministres et les conseillers d'État en cas de poursuite par le procureur général de la Diète. Elle est composée du président de la cour d'appel de Stockholm qui préside; des présidents des hautes administrations du royaume; des quatre membres les plus anciens du tribunal suprême (s'il s'agit de juger un ministre ou conseiller d'Etat); du général en chef du corps d'armée de Stockholm; de l'amiral commandant la flotte de Stockholm, des deux plus anciens conseillers de la cour d'appel de Stockholm, du plus ancien conseiller de chaque haute administration.

Le procureur général de la Diète et son suppléant sont élus par une commission de 48 membres pris moitié dans les deux Chambres de chaque Diète ordinaire. Ce procureur général, qui peut être choisi dans le sein ou en dehors de la Diète, est autorisé à assister aux séances et aux délibérations des tribunaux et des administrations sans d'ailleurs y émettre son avis et à se faire communiquer tous actes et procès-verbaux. Il a le droit de poursuivre devant tous les tribunaux compétents, les fonctionnaires qui ont commis des illégalités ou négligé leurs devoirs (V. la Constitution suédoise et aussi le *Royaume de Suède* du Dr Élis Sidenblath).

(2) Constitution de 1809, modifiée notamment par la loi de 1866, art. 105 et 107.

Suède. La Constitution qui la régit, et qui est en date du 4 novembre 1814, se refuse en principe à admettre la responsabilité politique des ministres, bien qu'elle l'admette en fait, mais elle reconnait leur responsabilité pénale tout au moins à certains égards et elle l'organise. Cette responsabilité de nature toute spéciale, nous la connaissons déjà. C'est celle qui résulte de l'attitude tenue par un ministre au sein du Conseil d'État puisque le procès-verbal rédigé chaque jour à la suite des séances, possède un caractère probant. Si donc quelque décision contraire à la Constitution ou réputée telle a été prise par le roi, le ministre est responsable de cet acte à moins que ses représentations et les manifestations énergiques de son opposition ne soient insérées au procès-verbal; mais s'il n'en est pas ainsi, il pourra être déféré par l'*Odelsthing* ou Chambre basse à la Haute-Cour ou *Rigsret* qui se compose des membres du *Lagthing* ou Chambre haute, réunis à ceux de la Cour suprême. C'est cette Haute-Cour qui jugera les ministres responsables non seulement de leurs actes et des conseils qu'ils auront pu donner, mais coupables du crime d'omission, c'est-à-dire du conseil qu'ils auraient dû donner dans l'intérêt de l'État et qu'ils n'ont pas donné. Comme on le voit il est tenu compte en Norvège non seulement de la faute *in committendo* mais de la faute *in omittendo*.

Et qu'on ne pense pas que tout cet appareil de justice politique est resté un vain texte inscrit dans la loi. Il a été mis en mouvement récemment encore : en 1884, les ministres norvégiens traduits devant la Haute-Cour, ont été jugés par elle et condamnés. Voici dans quelles circonstances : les ministres norvégiens, n'ont pas en principe entrée dans les Chambres et cette situation crée à chaque instant des complications et des embarras faciles à concevoir. Pour les faire cesser, un député, M. Sverdrup(1), avait déposé en 1872 un projet tendant à modifier la Constitution de 1814 qui renfermait cette disposition. Ce projet indiquait nettement que les ministres, sans avoir le droit de participer aux votes, pourraient à l'avenir, prendre séance dans les Chambres. Cette proposition fut votée par 80 voix contre 29, mais le Gouvernement refusa sa sanction. Deux ans après, en 1874, le projet représenté fut encore adopté. Le Gouvernement se déclara alors disposé

(1) *Revue des Deux-Mondes*, *La dernière crise politique en Norvège*, par Pierre Dareste. *Bull. et ann. soc. législ. comp.*, 1884.

à sanctionner, mais il y mit quatre conditions parmi lesquelles la reconnaissance d'une certaine prérogative qui dominait toutes les autres : le droit pour la Couronne de dissoudre les Chambres. Les quatre conditions furent unanimement repoussées. En 1877, trois ans après, de nouveaux votes favorables intervinrent et le projet fut adopté une fois de plus. Il le fut encore, trois ans plus tard, en 1880, et chaque fois la Couronne refusa sa sanction. Or, aux termes de la Constitution, le projet était devenu loi. Ayant été voté trois fois, il acquérait ce caractère sans même qu'il fût besoin de la sanction royale, et M. Sverdrup en prit thème pour demander au *Storthing* d'appliquer le texte de la loi constitutionnelle. Cette proposition fut adoptée par 79 voix contre 40. Toutefois, comme la disposition votée était plus qu'une loi ordinaire, et qu'elle affectait un caractère constitutionnel, le gouvernement consulta la faculté de droit de Christiania qui répondit à l'unanimité que le *veto* du roi était absolu dans son essence et dans son application. En vertu de cette décision, le roi refusa alors de promulguer la résolution du *Storthing*, mais la riposte ne se fit pas attendre. Le *Storthing* décréta les ministres d'accusation, puis, pour être plus sûr du jugement, il diminua de deux les membres de la Cour suprême alors au nombre de 9 qui faisaient partie de droit de la Haute-Cour. Enfin, il attendit les élections générales qui lui furent des plus favorables. Ceci se passait en 1883. Le *Storthing* avait donc mis trois ans à prendre toutes ces dispositions qu'il fortifia encore, car au lieu d'instruire simultanément les procès des ministres, il décida de les faire passer à tour de rôle devant la haute juridiction, de façon à éviter les récusations multiples. Ces précautions raisonnées, ne pouvaient manquer d'aboutir en dépit des efforts éloquents de la défense des ministres. Sept sur onze furent condamnés à la destitution, quelques-uns seulement qui n'avaient pris aucune part au dernier refus de sanction, ne furent frappés que d'une amende. Depuis lors, le projet de M. Sverdrup a reçu force de loi, mais rarement, lutte plus passionnée ne s'était déroulée ; elle donna, sinon par ses résultats, du moins par les incidents qui l'accompagnèrent, un poids nouveau aux arguments des partisans et des adversaires du rôle judiciaire des assemblées politiques.

En Portugal, la Chambre des députés met les ministres et les conseillers d'Etat en accusation (1) devant la Chambre des

(1) Charte constitut. du 29 avril 1826.

pairs érigée en Haute-Cour de justice pour les délits suivants : trahison, corruption, subornation, concussion, abus de pouvoir, défaut d'observation de la loi, entreprise contre la liberté, la sécurité ou la propriété des citoyens, dissipation de deniers publics. Un ordre du roi ne saurait affranchir les ministres des responsabilités qui leur incombent de ces chefs. Ces chefs, au reste, sont précis, ils ne livrent rien à l'arbitraire car tout est délimité nettement. Il est regrettable assurément que pareils éloges ne puissent être adressés à la Constitution française et à la Constitution anglaise qui n'ont su ni l'une ni l'autre éviter le vague résultant de l'omission des cas précis de culpabilité ministérielle.

La Constitution ottomane de 1876 contenait elle aussi des articles relatifs au jugement des ministres. La Chambre des députés devait rédiger une adresse au sultan demandant la mise en accusation des ministres par l'intermédiaire du grand-vizir ce qui constituait une particularité intéressante, le grand-vizir, malgré le caractère de ses fonctions prépondérantes, étant aussi un ministre ; le sultan seul avait le droit d'accusation devant la Haute-Cour par voie d'Iradié. Cette Haute-Cour était composée de 10 sénateurs, 10 conseillers d'État, 10 membres de la Cour de cassation ou d'appel, tous tirés au sort. On devait juger à la majorité des deux tiers des voix.

Au Pérou, on remarque des dispositions originales ; les articles 34 et 35 de la Constitution remettent entre les mains de la Cour suprême la connaissance des cas de responsabilité criminelle du président et des ministres, mais ces membres de la Cour suprême sont à leur tour justiciables d'un autre tribunal, le tribunal suprême de responsabilité judiciaire composé de sept membres ou *vocales*, de trois adjoints et d'un fiscal nommés par le Congrès. Il faut pour faire partie de ce tribunal suprême avoir 40 ans, jouir de 3,000 piastres de revenu, être avocat, avoir été sénateur, député ou ministre. Ce tribunal est nommé pour 4 ans et à son tour peut être mis en jugement par la Chambre des députés devant le Sénat.

Une Haute-Cour criminelle existe en Russie. Elle connait des complots ourdis dans les différentes parties de l'Empire contre le pouvoir souverain, la forme de gouvernement et l'ordre de succession au Trône.

C'est devant elles que seraient renvoyés les ministres réputés coupables d'un de ces crimes.

L'institution des Hautes-Cours de justice, ainsi qu'on vient de le voir, est presque générale, toutefois l'exercice de leurs fonctions a donné lieu à des difficultés nées surtout de leur caractère de juridictions d'exception. Les jugements qu'elles sont appelées à rendre ont aussi soulevé des interprétations nombreuses.

Particulièrement M. Ribot a soutenu, se faisant en cela le défenseur des traditions suivies devant la Cour des pairs, que le *quorum* nécessaire à la validité des arrêts des Hautes-Cours devait être non de la moitié plus un de leurs membres, mais des 7 douzièmes, soit 21 contre 15 par exemple [1].

Au Mexique, les sénateurs, les députés, les membres de la Cour suprême de justice et les *secrétaires d'Etat* sont responsables des délits de droit commun qu'ils commettent pendant la durée de leurs fonctions et des délits, fautes ou omissions commis par eux dans l'exercice de ces mêmes fonctions. Les gouverneurs des États le sont également pour infraction à la Constitution et aux lois fédérales. Une loi du Congrès du 3 novembre 1870 a déterminé les cas de responsabilité encourue par tous ces hauts fonctionnaires de la fédération. Ces cas sont les suivants : attaque contre les institutions démocratiques, contre la forme de gouvernement républicaine, représentative et fédérale, et contre la liberté du suffrage, usurpation d'attributions, violation des garanties individuelles, infraction quelconque à la Constitution et aux lois fédérales sur des points graves.

Une remarque avant de terminer cette question de la responsabilité pénale des ministres, c'est que toutes les Constitutions presque sans exception ont édicté deux dispositions très nettes pour établir la situation respective du Chef de l'État et des ministres en face du crime ou du délit commis. La première [1] c'est qu'aucun ministre ne peut être affranchi de la responsabilité qui pèse sur lui par le fait du prince, que ce fait revête une apparence exécutive comme un décret par exemple, ou se manifeste sous forme d'ordre écrit ou verbal.

La seconde, c'est que sous aucun prétexte, le souverain qui dans tous les pays a le droit de grâce, ne peut user de ce droit en faveur d'un ministre condamné qu'avec l'assentiment des deux Chambres ou de l'une des deux Chambres, de celle qui a provoqué la mise en accusation en particulier. La Cons-

(1) Discours du 9 avril 1889 à la Chambre des députés.

...ressement cette
...ment préa-
...tions aussi.
...parlemen-
... la vérité
... muettes
... tout pou-
... de la
... puisque
... tout
... part le
... La la
... Or
... place
... les
... des
... loi
... Par-
... qu'il ne
... person-
... député
... artient
... et

d'être entendu quand il le demande[1]. Il serait dès lors non-seulement rigoureux mais injuste de le rendre responsable en raison de paroles prononcées lors de la défense d'une loi[2] ou en réponse à une question ou à une interpellation. Puis il est un motif supérieur à tous autres qui le rend inviolable au même titre que les représentants du pays, c'est le régime spécial qui est appliqué à l'enceinte du Parlement. Inhabile à se couvrir de sa qualité propre, il est protégé *ratione loci*, par l'immunité du lieu. Cette immunité embrasse aussi les sous-secrétaires d'État.

Mais s'il convenait de mettre les ministres membres ou non des Parlements à l'abri de toute recherche à l'occasion de leurs paroles dans l'enceinte du Parlement, il convenait aussi de les défendre d'une façon générale contre la diffamation et l'injure commises par la voie de la presse ou autrement. C'est un devoir auquel n'a failli aucun État quelle que soit sa forme politique, car deux tout au plus ont peut-être omis d'en préciser avec netteté l'application ou le principe. La loi du 29 juillet 1881 [3] a même déterminé en France la quotité de l'amende et la durée de la prison dont peuvent être frappés ceux qui ont diffamé ou injurié en corps ou séparément les membres du ministère. Tout a été prévu par ce texte depuis l'action civile à laquelle le délit peut donner naissance jusqu'au droit de réponse qui appartient aux héritiers d'un ministre dont la mémoire a été diffamée. Une tradition parlementaire s'est également établie de punir réglementairement les membres des Chambres qui essaieraient de se soustraire à la responsabilité des outrages qu'ils dirigent contre le Gouvernement en s'abritant derrière celle de la presse[4] dont ils s'inspirent. Dans un ordre d'idées parallèle, la Chambre qui a le droit d'autoriser des poursuites contre ses membres, s'est interdit d'user de ce droit vis-à-vis d'un sénateur ou député-ministre à l'occasion de ses actes de gouvernement[5].

(1) Art. 6 de la loi const. du 16 juillet 1875.

(2) V. aussi Thonissen, *op. cit.*, sur le rôle des ministres belges non membres du Parlement, *passim*.

(3) Art. 29 à 46, *passim*.

(4) Séance du 8 mars 1850. — V. aussi l'art. 124 du règlement de la Chambre des députés qui prononce la censure et l'exclusion temporaire contre tout député qui aura adressé à un ou plusieurs membres du Gouvernement ou au chef de l'État, des injures, provocation, menaces ou outrages.

(5) Observations de M. le président Dupin, 31 décembre 1831.

X

DE LA CHUTE DES CABINETS MINISTÉRIELS ET DE SES CONSÉQUENCES

[illegible] application immédiate [illegible] politique et [illegible] tous [illegible] de cette doctrine responsabilité [illegible] sont les causes principales [illegible] conséquences [illegible]

[illegible] Un [illegible] ministère [illegible] bien près de [illegible] de n'être plus acceptée par [illegible]. En effet que de fautes n'a-t-elle pas eu l'occasion de commettre? Que d'amis n'a-t-elle pas eu l'occasion de mécontenter? Ajoutez à cela qu'elle a sans doute exclu des fonctions publiques un certain nombre d'hommes qui lui ont voué une haine implacable, puis, elle a oublié de récompenser des personnes qui croyaient, à tort ou à raison, avoir des droits à la faveur publique et à sa reconnaissance particulière. Enfin elle a des ennemis-nés, les pires de tous, ceux

(1) Cependant quelques [illegible] : le ministère Derby, le ministère Disraeli [illegible] qui ne représentaient que la minorité furent tolérés par [illegible] d'un accord tacite.

qui n'oublient jamais, les adversaires de tempérament réductible dont elle n'a pas voulu comme alliés et les orateurs ou les hommes d'Etat qui comptaient sur l'offre d'un portefeuille, et à qui on n'a rien offert; aussi bien, a-t-on entendu prétendre qu'un gouvernement fait souvent acte d'habileté en se conciliant l'appui d'un ambitieux désireux d'honneurs chez qui la soif du pouvoir n'a d'égale que son activité à combattre le Gouvernement dont il ne fait pas partie. C'est parfois aussi réduire au silence et à l'impuissance tout un parti que d'adopter son chef, on l'affirme encore; c'est en tous cas se mettre à couvert de ses coups en l'obligeant à se plier à la politique adoptée par le Cabinet, tel qui excelle dans l'opposition à multiplier l'attaque étant parfois du dernier médiocre quand il s'agit d'exécuter.

Une autre cause d'écueil pour les ministres, c'est leur parti même. Arrivés par l'opposition et portés par la fraction de l'opinion qui combattait le ministère précédent, ils ne doivent pas jouir longtemps en paix de leur triomphe. A peine parvenus au pouvoir, l'on exige d'eux la réalisation immédiate de leurs promesses, ou tout au moins des gages, mais ces gages semblant bientôt insuffisants, on en exige de nouveaux et il se présente finalement un moment où le ministère voit lui-même qu'il ne peut entrer plus avant dans la voie des transactions, c'est alors que l'orage éclate. Le gros de son parti dont l'exercice du pouvoir n'a pas calmé la fougue, les passions ou les désirs, se refuse à le suivre; au premier ordre du jour proposé par des adversaires, il vote contre le gouvernement de son choix ou il s'abstient. Le ministère tombe. Une nouvelle administration prend alors le pouvoir, elle le gardera jusqu'au moment où sonnera pour elle, comme pour ses devancières l'heure de la retraite définitive.

Voici, rapidement esquissées, quelques-unes des causes qui déterminent la chute des Cabinets parlementaires. On conçoit, sans peine, que nous n'entrions pas dans le détail des faits de politique intérieure ou extérieure qui les précipitent car ils varient avec chaque circonstance. Il vaut même mieux se borner simplement à n'envisager que deux des causes théoriques qui influent sur la chute et partant sur la naissance des ministères dans un régime représentatif. La première, c'est le défaut d'instruction politique chez certains représentants qui abusant de leur droit de contrôle pour renverser le Cabinet à tout moment, ne se doutent même pas

[illegible] Assemblée [illegible]
[illegible] des hommes d'origine
[illegible]
[illegible] pen-
[illegible] institu-
[illegible] com-
[illegible] quand il s'agit
[illegible] plus actifs
[illegible] l'impossi-
[illegible]

Le moment de leur victoire devient le commencement de leur défaite, car à peine ont-ils pris le pouvoir en main que leur défaut de cohésion, leur manque d'affinité les fait tomber en pleine dissolution. Leurs éléments constitutifs se désagrègent et le pays est sorti d'une crise pour rentrer dans une autre, peut-être pire encore que la première.

On cite donc fort peu de ministères de coalitions qui aient résisté aux assauts de leurs ennemis et on en cite moins encore qui aient réussi à conserver le pouvoir même sans être attaqués, minés qu'ils étaient à l'avance par leur vice originel : l'absence d'unité et d'homogénéité.

Une fois arrivés au ministère, les chefs de la coalition finiraient peut-être bien par s'entendre, mais le contingent électoral qu'ils représentent, animé d'intentions diverses, travaillé par des courants d'idées en opposition, poussé en avant par l'impulsion même de sa masse, refuse le plus souvent de s'associer aux tendances de ses guides et d'y souscrire. Il devient par suite, de toute impossibilité à ceux-ci de rencontrer dans les Chambres une majorité qui les appuie et la situation d'un chef d'État parlementaire s'en ressent aussitôt. Elle est toujours, au reste, singulièrement embarrassante et délicate en présence du triomphe d'une coalition. Composer un nouveau ministère avec les éléments inconciliables qu'il a devant lui est généralement chose impraticable, former un Cabinet avec les éléments mêmes de l'ancien ou bien le maintenir au pouvoir est antiparlementaire. A quelle résolution s'arrêtera donc le chef de l'État? Le plus souvent il choisira un ministère provisoire, un ministère sans couleur et sans programme, ou bien il sera amené à dissoudre la Chambre dans l'espoir que les élections futures donneront cette majorité nécessaire qui fait actuellement défaut. Plusieurs coalitions sont restées célèbres dans l'histoire ; l'une d'elles, la plus remarquable de toutes les coalitions anglaises, mérite même une place à part. C'était en 1782, les whigs et les tories sous la direction de Fox et de lord North se coalisèrent contre lord Shelburne alors chef du ministère, à l'occasion des événements d'Amérique. Lord Shelburne battu, se retira et la coalition représentée par Fox et lord North prit les rênes du pouvoir, mais le défaut d'entente et la confusion qui régnaient dans les rangs de leurs partisans, animés les uns de principes libéraux, les autres de principes conservateurs, amenèrent promptement la décomposition de ce ministère

le coalition, [illegible] perdue. En [illegible] Cabinet de lord Shelburne [illegible] son [illegible] premier ministre. [illegible] la coalition se forma contre M. Pitt, par [illegible] l'espace de trois mois. Pitt eut le [illegible] du pays [illegible] la majorité [illegible] correcte parlementairement parlant [illegible] il obtint [illegible] la [illegible] réduire une coalition [illegible] dissolution qui lui [illegible] dans la Chambre une majorité favorable à sa politique.

Depuis, de nombreux Cabinets, les Cabinets Melbourne (1834), Robert Peel (1841), J. Russel (1852), Aberdeen (1852), Palmerston (1858), Russel (1865), Gladstone (1886), ont été composés [illegible] de coalitions. Par contre un exemple fameux de ministère de coalition qui ait réussi à durer quelque temps nous est offert par la Belgique. C'était en 1830, au moment où ce dernier pays venait de se séparer de la Hollande; unis alors dans un amour commun de la patrie, les catholiques et les libéraux consentirent à former un ministère de concentration qui dura tant que la patrie fut menacée, mais dès le jour où le pays fut [illegible] la désagrégation et alors commencèrent la lutte [illegible] aujourd'hui des catholiques et des libéraux.

On rencontre également dans l'histoire parlementaire de notre pays deux grands exemples de coalitions : la première est celle qui se forma pour renverser Robespierre. Composée des éléments les plus irréconciliables et les plus opposés, ayant à sa tête des hommes de tempéraments différents comme Vadier, Fréron, Bourdon, Legendre et Tallien, elle ne put survivre au 9 thermidor. Elle laissa la France abandonnée aux incertitudes les plus poignantes, incertitudes qui ne cessèrent qu'avec la promulgation de la Constitution de l'an III.

La seconde est celle de 1824. Dirigée contre M. de Villèle, elle eut pour cause le mécontentement de Châteaubriand et le dépit de Talleyrand. Châteaubriand faisait partie du Cabinet, mais son ambition le poussait au delà : ce qu'il convoitait c'était la présidence du Conseil. Quant à Talleyrand, il n'appartenait pas au ministère, mais depuis longtemps il désirait être des conseils du Gouvernement. il n'en fallut pas davantage pour le ranger parmi les adversaires déterminés du Cabinet. Ils attendirent donc l'un et l'autre une occasion propice pour afficher au grand jour leurs sentiments d'hostilité et cette occasion, ce fut la discussion du milliard des émigrés.

L'alliance qui intervint entre ces deux hautes influences politiques produisit un effet inattendu. La Chambre des pairs repoussa le projet à une grande majorité et si M. de Villèle n'en garda pas moins le pouvoir grâce à l'amitié du souverain son crédit s'en trouva toutefois fort ébranlé.

La troisième grande coalition, enfin, est celle de 1839 formée contre le ministère Molé. On sait quels adversaires il eut à combattre et quelle était leur valeur, on sait qu'ils s'appelaient Thiers, Guizot, Duchâtel, Odilon Barrot, Berryer, Garnier-Pagès, Dufaure, de Rémusat, Villemain, mais ce qu'on ignore, bien qu'on le puisse soupçonner, ce sont les dissentiments secrets qui divisèrent bientôt les coalisés. Des républicains, des légitimistes, des partisans de la monarchie représentative, des parlementaires monarchiques, ne pouvaient trouver un terrain commun de conciliation; aussi, quand après avoir renversé le ministère Molé-de-Montalivet-de Salvandy, malgré les efforts oratoires de Lamartine, et qu'à la suite de la dissolution, les élections leur eurent assuré la majorité, les coalisés furent bien contraints de faire un aveu public d'impuissance; le roi nomma alors un nouveau ministère, le ministère Soult; mais ce ministère, condamné par ses origines mêmes à la précarité, n'eut qu'un caractère provisoire et dura moins d'un an. M. Thiers recueillit à son tour le pouvoir, mais quelques mois après, sa chute était un fait accompli. Finalement M. Guizot prit les rênes d'un gouvernement qui se signala par des actes plus illibéraux que ceux du ministère Molé. Que resta-t-il alors de la coalition qui s'était élevée si puissante et si redoutable? Rien! que des regrets, une division aussi profonde qu'avant parmi ceux qui l'avaient formée, et l'amertume qui fait suite à tout insuccès, à toute victoire qui échappe définitivement. Depuis et de nos jours même on a vu se produire quelques coalitions importantes, mais aucune d'elles n'a eu l'éclat, ni la force des précédentes, quoiqu'elles aient entraîné à de fréquentes reprises la chute des ministères.

Les causes théoriques qui provoquent ces graves incidents parlementaires étant connues, abordons l'étude des chutes ministérielles dans leurs conséquences intrinsèques.

En France, en Italie, en Belgique et dans tous les Etats parlementaires sauf un, la chute d'un ministère n'entraîne que la démission des ministres, des sous-secrétaires d'Etat et de leurs chefs de cabinet. Quelquefois, mais c'est l'exception,

Le chancelier du duché de Lancastre.

Le lord du sceau privé.

Huit titulaires de fonctions écossaises et irlandaises.

Les membres de la Chambre des lords ou des communes, au nombre de douze environ, qui représentent en qualité de seconds leur ministre dans l'assemblée dont il ne fait pas partie et entre autres :

Les cinq sous-secrétaires d'Etat.

Le vice-président du Conseil pour l'instruction publique.

Les secrétaires de la Trésorerie, de l'Amirauté, des *boards of trade* et du *local government*.

A l'heure actuelle, les sous-secrétaires d'Etat à la Guerre et aux Colonies sont membres de la Chambre des lords et les secrétaires d'Etat sont membres de la Chambre des communes.

Par contre, les secrétaires d'Etat aux Affaires étrangères et aux Indes étant membres de la Chambre des pairs, leurs sous-secrétaires d'Etat sont des *commoners*.

Mais ce ne sont pas seulement les chefs des administrations ministérielles qui suivent les destinées du Cabinet, c'est aussi, chose tout à fait digne de remarque, certains personnages de la maison souveraine.

Le lord sénéchal (1) (*lord stewart*), le lord chambellan (*Chamberlain*), le maître des écuries, le vice-chambellan, le maître des chasses (le maître des *buckhounds*), le trésorier et le contrôleur de la maison, le capitaine des *gentlemen*, le capitaine des *Yeomen* (2), huit *lords* ou *grooms in waiting*, la maîtresse des robes.

L'extension donnée à ces retraites peut confondre jusqu'à un certain point nos idées reçues, et l'on est fondé à s'étonner que dans un pays comme l'Angleterre où la royauté est entourée du respect de tous, on se livre envers elle à un procédé qui ressemble tant soit peu à un manque d'égards. On se demande, en effet, en quoi l'entourage personnel du souverain touche à la politique, quels rapports unissent celle-ci à l'intendance générale, au bureau de l'habit vert (*board of the green cloth*) ou au département des écuries et des meutes, on est surpris qu'un monarque puisse consentir à se laisser im-

(1) De Franqueville (Ch. de), *ut suprà;* Edouard Fischel, *La Constitution d'Angleterre*, t. I, liv. II, ch. 7.

(2) On a vu certains chefs de ces corps représenter à la Chambre des lords, des départements ministériels dont les titulaires ne faisaient pas partie de cette assemblée, en 1878, par exemple.

poser son personnel intime, et, si on nous pardonne l'expression, jusqu'à sa maison domestique, car tout nouveau personnel est assurément bien fait pour déplaire. Il ignore souvent les usages et les goûts de celui qu'il va entourer. On s'interroge donc pour découvrir de quel droit, à quel titre, du parti qui triomphe, admis dans des lieux qui devraient non seulement lui rester étrangers mais indifférents. Qu'il propose comme il l'entend les fonctionnaires de l'ordre politique, rien de plus naturel ; mais rien de plus naturel aussi que de laisser à la Reine le soin de composer à sa guise et suivant ses goûts les entours de sa maison. En France, c'est ainsi qu'on envisage la question quant au pouvoir. En Angleterre, il en est tout différemment. Le pouvoir est entre les mains du Parlement et ses chefs reconnus prennent à tour de rôle, alternativement en quelque sorte, possession du gouvernement; or l'exercice de la puissance politique à laquelle ils visent imprimer une direction se trouverait entravé à toute minute si des influences secrètes, des camarillas, des cabales de cour devaient contrebalancer leur influence et combattre les mesures qu'ils sont en train de faire adopter par le souverain. Les ministres ne voient généralement le chef de l'État que pour l'entretenir de la chose publique, des devoirs qu'elle impose, des difficultés qu'il faut surmonter pour la mener à bien, en un mot, ils ne vivent que rarement dans son intimité. Ils sont les hommes d'affaires du pays, les intermédiaires obligés entre le Parlement et le souverain mais rien de plus. Ils peuvent avoir de l'empire sur son esprit, ils ne savent pas toujours conquérir son affection ou ses bonnes grâces. Et puis, un roi, quelque parlementaire qu'il soit, a toujours une opinion et une conviction arrêtée au fond de son âme, si tory d'instinct par exemple, on lui impose, de par la volonté toute-puissante du Parlement, un cabinet whig, il le supportera, il écoutera ses conseils, ses avis, suivra son impulsion, les souverains anglais étant trop constitutionnels pour rien laisser percer de leurs sentiments d'opposition, mais si son esprit est tout entier à ses ministres, son cœur sera souvent ailleurs. C'est pour cela que si le ministère précédent lui a amené tout un personnel tory, le ministère whig le congédiera, dès son arrivée aux affaires. S'il conservait, en effet, en possession de leurs places les fonctionnaires qui le composent, la situation ne serait bientôt plus tenable pour les ministres, la lutte ne serait plus égale et

l'on pourrait voir revenir les temps surannés du gouvernement personnel. Il faut donc que les officiers de la maison du roi sachent bien que s'ils sont dans la maison du souverain, ils sont aussi dans celle des ministres, sans cette précaution, n'ayant rien à redouter, ils leur créeraient des embarras continuels, ils seraient un danger permanent pour le Cabinet dont ils arriveraient facilement à anéantir l'influence et à faire évincer l'autorité. Comme bien on le pense, certains souverains anglais n'ont pas accepté, sans protestation, l'ingérence du ministère dans le choix des membres de leur maison. En 1812, Georges IV qui gouvernait le pays en qualité de régent pendant la folie de son père Georges III, se trouva en présence d'un Parlement qui mécontent du Cabinet alors au pouvoir, venait de voter une adresse par laquelle il réclamait « une administration forte et efficace. » Le régent, quoique à regret résolut de se séparer des ministres en fonctions et fit faire des ouvertures à lord Grey et à lord Granville par son conseiller intime lord Moira. Ceux-ci lui demandèrent en guise de réponse, s'ils seraient absolument libres de choisir les titulaires des charges de la maison royale et lord Moira leur ayant fait savoir que ses pouvoirs n'allaient pas jusque-là, les négociations commencées restèrent sans effet. L'on s'accorda généralement à trouver d'une correction parfaite la conduite qu'avaient tenue en cette circonstance les chefs du parti whig.

Depuis cet incident, la question n'avait jamais plus été agitée, tout ministère nouveau avait chaque fois usé de ses droits et jamais on n'avait apporté d'entraves au choix qu'il avait fait des officiers de la cour; c'était une affaire oubliée lorsque brusquement la politique suivie par la reine Victoria (1) souleva de nouveau toute une série de difficultés. Montée sur le trône en 1837, elle avait trouvé au pouvoir un cabinet whig dirigé par lord Melbourne; ce ministre avait placé autour d'elle les plus grandes dames de ce parti en leur distribuant les diverses fonctions de la maison royale. Or, en 1839, la reine, malgré la prédilection qu'elle pouvait avoir pour le parti au pouvoir, se vit obligée d'appeler Robert Peel à former un Cabinet tory. Cet homme d'État y consentit, mais avant

(1) Erskine-May, *Hist. const. de l'Angleterre* (1760-1860), t. I, p. 151 à 153; Hansard, *Parliamentary debates*, 3e série, t. XLVII, p. 985, 986 et 1001.

[illegible] éloignat d'elle les da-
[illegible] alliées de ses adversaires
[illegible] orage. La jeune reine vive-
[illegible] et lord John Russel. Ces
[illegible] pas le droit du chef du nou-
[illegible] grands offices de cour et des
[illegible] de la reine par des membres
[illegible] rent à lui concéder le droit
[illegible] hautes charges domestiques
[illegible] l, de son côté, maintenant la
[illegible] amment élevée, refusa de former
[illegible] ans après qu'il prit en main
[illegible] toutes les difficultés furent
[illegible] la reine Victoria ne fit aucune
[illegible] de la maison royale furent
[illegible] au Cabinet entre les dames
[illegible]
[illegible] ministères ne peuvent
[illegible] fait, d'importance capi-
[illegible] avant de sa vie politique ils
[illegible] A l'expiration de ses
[illegible] ils étaient venus, sans bruit
[illegible] disparition que lorsque
[illegible] Congrès, ils avaient ac-
[illegible] Alors, en effet,
[illegible] peuvent se ressentir
[illegible] elles peuvent en
[illegible] se mettre
[illegible] Mais c'est là un
[illegible] fonctionnaires.
[illegible] parlemen-
[illegible] pour une
[illegible] but de
[illegible] de son
[illegible] Les
[illegible] ont
[illegible] chan-
[illegible] de
[illegible]

naires qui, nommés par lui, dans les Douanes, dans les Postes, dans bien d'autres administrations encore, doivent disparaître avec lui(1). Ces conséquences bien que prévues d'avance causent naturellement une perturbation considérable dans tous les services, mais au demeurant en raison même de leur périodicité, elles présentent moins d'inconvénients qu'on ne serait porté à le supposer.

Le renouvellement des pouvoirs triennaux du Conseil fédéral suisse s'accomplit toujours sans secousse; la plupart des partis étant représentés dans cette réunion exécutive. Aucune perturbation ne se produit non plus dans les rangs des fonctionnaires quand un Conseil fédéral succède à un autre. La plus grande partie des éléments anciens entrent dans la composition du nouveau Conseil et quand bien même il serait totalement changé il ne s'ensuivrait encore que de médiocres modifications dans le haut personnel de la confédération puisque tous les fonctionnaires d'un rang élevé : les membres du tribunal fédéral, le Chancelier de la Confédération, le général en chef de l'armée fédérale, d'autres encore doivent leur nomination à l'assemblée et non au Conseil fédéral (2).

(1) On estime leur nombre à 100,000, environ.

(2) Outre les fonctionnaires directement attachés au Conseil fédéral comme le registrateur et les traducteurs pour les trois langues officielles, certains autres fonctionnaires fédéraux sont à sa nomination et parmi eux les employés aux services de la statistique et de la feuille officielle du commerce, de la propriété industrielle, littéraire et artistique, les contrôleurs des ouvrages et des déchets d'or et d'argent, les employés de l'émigration, les inspecteurs des banques d'émission, les employés de la caisse d'Etat, de la monnaie, des immeubles, des péages, les commissaires de l'alcool, les employés des poids et mesures, des forêts, des assurances, etc.

§ V.

AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES GOUVERNEMENTS PARLEMENTAIRES ET NON PARLEMENTAIRES. CONCLUSION.

Nous avons tenté d'étudier les attributions des ministres sous toutes leurs faces, et nous nous sommes efforcé de n'en laisser aucune dans l'obscurité; nous connaissons leur rôle dans les régimes non parlementaires et parlementaires, aussi le moment est-il venu d'examiner quels sont les avantages et les inconvénients de ces gouvernements, de ces derniers surtout, puisque ce sont ceux sous lesquels les ministres ont le plus d'action, mais sous lesquels aussi, ils sont soumis au contrôle public le plus rigoureux. Cette étude et les conclusions que nous en tirerons, serviront de conclusion même à ce travail.

Aujourd'hui que le régime parlementaire, régime de choix de l'Europe presque entière, existe dans toute sa force et toute sa plénitude, il faut s'attendre à voir se renouveler à chaque instant les objections et les attaques qu'on a déjà dirigées avec force contre cette forme de gouvernement.

Et à la vérité, il serait imprudent d'affirmer qu'il ne renferme pas certains points faibles, mais tous les régimes en ont. On voudra donc bien nous permettre, après avoir [illegible] connaître les arguments de ses adversaires, de les combattre quand il y aura lieu et après comparaison faite, d'examiner si la somme des avantages présentés par le Gouvernement parlementaire n'est pas supérieure à celle de ses [illegible]. Les adversaires du régime parlementaire et ils sont [illegible], ou monarchistes autoritaires ou républicains de [illegible] américaine et fédérale, disent que son inconvénient [illegible] est l'instabilité ministérielle. Les premiers affirment que dans les gouvernements absolus les ministères ne changent que fort rarement, tous les cinq, dix ou quinze ans; les

seconds établissent constitutionnellement que les ministères ne changent aux États-Unis que tous les quatre ans et en Suisse, que tous les trois ans. Ces arguments sont même formulés dans des États autres que les États où l'on est attaché à une forme absolue ou à une forme non parlementaire, on l'entend répéter chaque jour dans les États les plus constitutionnels, comme la France et la Belgique et la terre classique du parlementarisme elle-même, l'Angleterre n'est pas sans donner asile à ces échos et à ces plaintes.

En Angleterre, en effet, où la pratique de la responsabilité ministérielle a existé de tout temps et a eu comme corrélatif, comme complément nécessaire la chute des ministères, on rencontre encore parfois des écrivains qui déclarent que rien n'est plus ridicule que l'application d'un pareil système. Tous les administrateurs, s'écrient-ils, partent du même coup, tous les chefs de départements ministériels quittent ensemble le pouvoir, et des gens étrangers aux affaires qui se sont fait une place au soleil de la politique en prononçant, un beau soir, un discours qui les a mis en relief, prennent les rênes du gouvernement. « Admettons[1], disent-ils, que M. Gladstone et lord Russel se soient trompés au sujet de la Réforme; admettons que M. Gladstone n'ait pas réussi à la Chambre des communes, mais l'un ou l'autre de ces deux cas échéant, pourquoi donc doivent-ils se retirer en même temps? Est-il rien de plus absurde que ce qui est arrivé en 1858? Lord Palmerston, pour la première fois de sa vie, avait commis une étourderie; il avait répondu brusquement à de sottes questions; il s'était permis de mettre dans le Cabinet un personnage qui avait un vilain procès à propos d'une femme; il avait eu le tort ou bien son secrétaire des Affaires étrangères de ne pas répondre par une dépêche à une dépêche française; notre ambassadeur avait simplement reçu pour instruction d'y faire une réponse orale. Et voilà que pour ces bagatelles, pour des choses qu'en somme, on ne pourrait regarder que comme des erreurs isolées et sans caractère administratif tous les départements de notre administration ont perdu leurs chefs! Le bureau de l'Assistance légale a eu un nouveau chef; le ministère de l'Intérieur, un nouveau chef; le ministère des Travaux publics, un nouveau chef. N'était-ce pas réellement absurde? »

Voilà ce que disent des Anglais, et des Anglais sérieux.

(1) Bagehot, *La Constitution anglaise*, p 257.

roni longtemps encore bon
familiarisés avec le mécanisme
entaires. Ils ajouteront qu'un
de toute crise ministérielle.
vacants d'un seul coup et qu'il
ble, quelle que soit la force nu-
ctuelle du parti qui arrive au
immédiatement des titulaires, des
chaque portefeuille, qui, outre
profondes, aient encore les con-
tel service ministériel.
encore un autre inconvé-
porter trop souvent atteinte à
d'ensemble. Un ministre, incer-
tous les jours, suivant la forte
gle for life, la lutte pour l'exis-
si peu propre, étant donnée la
concevoir ou à exécuter de grands
Il hésitera à mettre à profit
appliquer ses idées person-
riginales et de nature à rénover
par la difficulté qu'il éprouve
les plans à peine ébauchés de
auxquels il pourrait don-
rester en chemin. Un mi-
à la chose publique, qui
un système d'ensei-
toute la surface du
publics, de renou-
administration comme
l'appropriant aux ne-
mettant de niveau avec
ministre ne pourrait
ce qu'on affirme.
parlementaire,
dévouement et de la
tous sens par les
qui se succèdent au
sont intelligents,
moins bien
qui est aux
passagère qu'avec

une répugnance marquée qui dégénère rapidement en hostilité ouverte et coupable.

On ajoute aussi à tous ces prétendus inconvénients résultant du régime parlementaire d'autres conséquences fâcheuses qui découleraient en ligne droite de ce système politique. A force de changer de ministres, de montrer à tous les yeux la précarité de leur situation, les dépenses qu'elle entraîne, le peu de profit qu'on en retire, on finirait par éloigner de ces fonctions élevées, le cœur rempli de dégoût, les hommes les plus actifs et les plus capables; on rendrait de jour en jour plus exigeants ceux que tenterait la possession du pouvoir. Peut-être trouverait-on encore des hommes qui accepteraient d'être ministres, mais alors ils veulent attendre telle combinaison; ils acceptent bien de faire partie de telle combinaison, mais ils exigent tel portefeuille. Vous le leur refusez, la combinaison échoue tout entière car tel membre des Chambres, tel esprit distingué qui aurait volontiers consenti à faire partie du nouveau Cabinet déclare qu'il ne saurait y entrer du moment que tel homme d'État ou tel autre n'y a pas son siège marqué ou qu'il l'a marqué à telle place.

Dans une autre opinion, quoique également hostile au parlementarisme, on soutient un système radicalement opposé. Là on objecte que la responsabilité ministérielle au nombre des sérieux inconvénients qu'elle présente, offre particulièrement ce péril de pousser à l'opposition et à la compétition les ministères qui se succèdent, de remplir du désir immodéré du pouvoir, les ministres qui l'ont possédé et qui en ont été écartés, de donner naissance enfin à ce qu'on appelle communément la guerre des portefeuilles, d'avoir occasionné dans un pays comme la France, par exemple, des changements tels que la durée moyenne des Cabinets a été d'environ un an depuis 20 ans et que cette durée est sensiblement la même que celle des ministères de la monarchie de Juillet, que sous la Restauration même elle n'était guère plus prolongée. Sont-ce toutes les objections qu'on a formulées? Non. On ne s'en est pas tenu là; on a propagé cette assertion, que la responsabilité politique était de nature à faire naître des conflits entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et entre les Chambres elles-mêmes.

Enfin, on adresse aussi aux ministres parlementaires le reproche de ne déposer que des projets dictés par leur seul intérêt ou par l'appât d'une popularité malsaine et nullement

inspirés par le sentiment de l'utilité générale. Une de leurs préoccupations les plus constantes, soutient-on dans les écrits antiparlementaires, c'est de satisfaire aux exigences et aux recommandations des membres des Chambres qui ne sont que l'expression de leurs comités, eux-mêmes résultats de coteries politiques.

On développe aussi cette idée que les crises de gouvernement énervent la nation qui n'est plus assurée du lendemain et qu'elles font de nombre de citoyens autant de politiciens délaissant leurs affaires pour la politique ; qu'elles jettent la perturbation dans les transactions commerciales, particulièrement dans les opérations de bourse, en un mot que le régime parlementaire est la négation de ce principe qu'une nation vit d'affaires et meurt de politique. Continuant le cours de leurs objections, les antiparlementaires proclament hautement que le parlementarisme a pour résultat médiat sans doute, mais certain, de faire oublier aux ministres qu'ils sont assistés de commissions permanentes dont ils ont pour premier devoir de prendre les avis. Ils insistent, en outre, sur ce point qu'un grand nombre de ministres n'acceptent leurs fonctions élevées que pour atteindre à des fonctions apparemment moins élevées peut-être, mais plus stables et en fait plus lucratives.

Quant aux chefs des départements ministériels, disent-ils, ils sont moins faits pour les ministères que les ministères pour les ministres; en d'autres termes, on crée des portefeuilles comme on les détruit au gré des événements et pour complaire à celui-ci ou à celui-là.

Enfin un ministère recruté dans le parlement est un gage assuré d'ajournement des Chambres, car le jour où il sentira que sa majorité devient chancelante, il prorogera les assemblées pour avoir la liberté d'exercer un pouvoir sans contrôle.

Qu'est-ce donc aussi que cette solidarité ministérielle qui lie les ministres pour mieux diviser leur responsabilité, sinon un moyen commode de masquer, sous couleur de concentration, leurs changements d'opinion, leur abandon des engagements et des principes, peut-être même leur trahison au parti qui les a portés au pouvoir? N'a-t-on pas vu des députés et des sénateurs nommés ministres, voter contre toutes les réformes dont ils s'étaient faits la veille les champions, sous ce prétexte qu'ils ne pouvaient porter atteinte à l'homogénéité du programme adopté par le ministère? N'a-t-on pas vu enfin des ministres tombés, puis recueillis par un Cabinet nouveau appliquer, tou-

jours en vertu de la même solidarité, des mesures qu'ils avaient combattu la veille quand ils faisaient partie de la combinaison précédente?

Mais est-ce bien tout? Non, pas encore. Le plus grave des effets produits par une crise ministérielle suivie d'un changement de Cabinet, c'est certainement, dans la plupart des cas, on l'affirme encore, l'état de défaveur dans lequel le pays est placé vis-à-vis des nations étrangères. Une tension et des complications diplomatiques, une rupture ou une suspension des négociations engagées en vue d'un traité d'alliance ou de commerce, une situation regrettable pour les nationaux, tels sont les moindres effets d'un pareil état de choses, sans compter que les puissances se refuseront certainement par la suite à traiter avec un pays si fréquemment, si périodiquement troublé.

Et pendant que des ministres éphémères occupent le Gouvernement, s'écrient les antiparlementaires, les Chambres ne songent en rien aux affaires du pays! Celles-ci sont sacrifiées à des interpellations, à des études de stratégie et de tactique parlementaires, à des discussions d'un parlementarisme plus ou moins douteux. Ce ne sont pas les plus méritants qui arrivent au pouvoir, ce ne sont pas même les plus éloquents, ce sont surtout les plus habiles, tranchons le mot : les plus intrigants et ceux-là n'ont qu'un double but : accaparer tout le pouvoir à leur profit avec le concours des Chambres et parfois grâce à des manœuvres de couloirs, et constituer une oligarchie ce qui proscrit tout appel direct au peuple, tout *referendum* (1).

Voilà dans leur étendue et sans aucune réticence les arguments et les griefs des adversaires militants du régime parlementaire. Pour tenir la balance égale il convient, maintenant, de faire connaître les avantages de cette forme de gouvernement et, tout en reconnaissant les quelques vérités qui peuvent se trouver au fond d'attaques le plus souvent passionnées, de combattre tout ce qu'il y a d'excessif dans le raisonnement poursuivi par les adversaires du régime parlementaire. C'est dans cette pensée qu'il convient de donner tout d'abord la parole à l'un de ses meilleurs avocats, à son défenseur le plus éloquent peut-être, à Prévost-Paradol. Sa verve si fine, si pleine d'une dialectique serrée, viendra facilement à bout des premiers

(1) En dix ans, de 1874 à 1883, le peuple suisse a été consulté sur 94 lois fédérales. 84 ont été votées, 13 repoussées.

arguments mis en avant par les ennemis du parlementarisme.

C'est à l'instinct public, écrivait-il en 1868, qu'il appartient dans un gouvernement constitutionnel de presser ou de retarder la chute des ministères. Si ces chutes sont trop fréquentes, l'instabilité qui en résulte dans le gouvernement et dans la conduite des affaires est un mal; si ces chutes sont trop rares, et si le même parti représenté par les mêmes hommes se maintient trop longtemps au pouvoir, deux inconvénients graves sont la suite de cette lenteur dans le jeu du mécanisme constitutionnel: le premier c'est d'aigrir et d'envenimer le parti et les hommes tenus ainsi à l'écart du pouvoir au point de leur faire perdre de vue le bien public et de les pousser quelquefois à des résolutions extrêmes; le second inconvénient, c'est d'enlever au gouvernement ministériel un de ses principaux avantages qui est d'amener par la chute opportune des Cabinets, un rafraîchissement de l'atmosphère politique et l'apaisement salutaire de ces griefs inévitables que l'exercice le plus sage et le plus modéré du pouvoir produit toujours parmi les hommes. Le gouvernement personnel n'a aucun moyen d'échapper au poids toujours croissant de ces griefs accumulés sur une seule tête et doit tôt ou tard y succomber: le gouvernement ministériel offre au contraire par la chute des Cabinets une satisfaction presque périodique à ces mécontentements inévitables et du même coup il apaise les ressentiments et éveille les espérances (1).

« C'est la chute des Cabinets bien plutôt que leur mise en accusation qui est la véritable sanction de la responsabilité ministérielle et le principal ressort du gouvernement parlementaire... Il serait d'autre part salutaire, ajoute l'auteur avec une malignité d'écrivain d'opposition, d'habituer les ministres français à considérer l'hôtel des ministères comme un lieu de travail et non point comme une habitation particulière. Si nos ministres prenaient l'habitude comme les ministres anglais de ne rien changer à leur existence, de garder leur demeure habituelle et d'aller au ministère, comme le font leurs employés, ils s'attacheraient moins au pouvoir, ils s'accoutumeraient à en sortir sans peine et à y rentrer sans empressement. Ils considéreraient, enfin, les révolutions ministérielles comme des événements ordinaires dans la carrière d'un homme politique et non plus comme des triomphes ou des catastrophes

(1) Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, p. 125 et 126.

dans la vie privée; mais cette dernière réforme est du ressort des mœurs plutôt que de la loi. »

Pour compléter la réfutation du mordant écrivain, il faut ajouter que dans un gouvernement parlementaire l'entrée à la tête de chaque ministère, d'un chef venu du dehors ne présente aucun inconvénient; qu'au contraire, elle sert à faire sortir l'administration à laquelle on le prépose d'une série d'habitudes souvent plus nuisibles qu'utiles. Livrée à elle-même, elle deviendrait peut-être formaliste, absorbante, elle perdrait de vue le but qu'elle doit poursuivre, pour ne s'attacher qu'aux moyens et aux procédés, elle déploierait en apparence beaucoup d'activité, et au demeurant elle s'agiterait sur place, elle s'immobiliserait dans une mobilité apparente.

Un chef venu du dehors corrigera bientôt ces défauts. Il imprimera son impulsion, il fera prévaloir sa façon d'envisager les choses, il imposera son mode d'action. Seul, il pourra obtenir des chefs de service permanents placés sous ses ordres, des réponses convenables aux demandes qui leur seront posées; seul il aura sur eux l'autorité nécessaire pour les obliger à rompre avec les systèmes précédemment usités et les plier aux exigences des situations nouvelles ou des progrès récents.

Aussi est-ce un tort de considérer un chef parlementaire placé à la tête d'un département, comme l'administrateur principal de ce département. Sir John Cornewal Lewis qui fut successivement chancelier de l'Échiquier, secrétaire de l'Intérieur, et ministre de la Guerre avait l'habitude de dire : « Ce n'est pas à un ministre du Cabinet que revient le soin de diriger son département. Son affaire est de veiller à ce qu'on le dirige bien. S'il se mêle trop des détails, il peut faire beaucoup de mal. Les fonctionnaires de son administration peuvent faire beaucoup mieux que lui ce qu'il désire et, s'ils ne le peuvent pas, il faut s'en séparer. Simple oiseau de passage il ne saurait rivaliser avec ceux qui ont passé leur vie dans les bureaux (1). »

Un chef parlementaire doit donc exercer sur ses subalternes une influence éclairée, une critique détachée de préoccupations étroites, cette autorité propre à corriger et à faire disparaître les vices qui entravent le jeu normal et régulier des rouages administratifs, et ce n'est pas là l'un des moindres avantages qu'entraîne la fréquence des changements de mi-

(1) Bagehot, *La Constitution anglaise*, p. 286.

même dans chaque département considéré en particulier, car quel but se propose-t-on en plaçant à la tête d'un ministère un homme nouveau? C'est de mettre en présence du monde officiel permanent un représentant du sentiment populaire, c'est d'infuser un sang nouveau à des corps compacts qui, trop souvent, manquent d'énergie. Certes, le ministre placé à la tête d'une des grandes institutions de l'État doit avoir la haute main sur tous ses services au point de vue administratif pur; certes, il ne doit jamais perdre de vue les questions techniques dont il a l'examen et la solution, mais son rôle vrai est d'une nature plus élevée, il doit être, en même temps qu'un critique, un inspirateur. C'est pour rester à même d'exercer ces devoirs avec une activité et une ardeur constantes, qu'il ne doit posséder les hautes fonctions dont il est investi que pendant un laps de temps relativement peu étendu. S'il s'éternisait dans son emploi, il finirait lui aussi par devenir un fonctionnaire comme un autre, par s'habituer aux usages, aux traditions, aux coutumes des bureaux; il accepterait leur façon de voir sans y contredire, il ne serait plus pour eux un contrôleur animé d'idées personnelles en même temps qu'un fidèle interprète du sentiment public; il serait simplement à leur égard, un chef d'un rang supérieur, une sorte de directeur général; il n'aurait aucune des qualités d'un ministre parlementaire. Est-ce à dire pour cela qu'un Cabinet ne doive que passer aux affaires? Nullement, tout Cabinet parlementaire doit avoir une durée suffisamment prolongée. Cette pratique, si elle passait dans les mœurs publiques corrigerait bien des abus et bien des inconvénients. Elle favoriserait l'esprit de suite, tout en anéantissant l'esprit de routine et l'on ne pourrait plus dire avec Montesquieu : « *Les ministres se succèdent et se détruisent ici comme les saisons.* »

Il y a quelques années, on a proposé (1) en France, de donner aux ministères une durée égale à celle du renouvellement partiel qu'on introduirait dans le mandat de la Chambre des députés. On leur aurait ainsi assuré une existence préfixe de deux ou trois ans, car il eût fallu non plus un simple vote, mais une déclaration solennelle de la Chambre que le ministère avait perdu la confiance des représentants de la nation (2), pour que le gouvernement tombât. Introduite dans la pra-

(1) *Projet de résolution tendant à la révision des lois constitutionnelles*, par M. Floquet, président du Conseil (Séance du 15 octobre 1888).

(2) Cette formule était empruntée à la loi constitutionnelle du 22 avril 1791.

tique, cette modification constitutionnelle n'empêcherait assurément pas les ministres de démissionner quand leurs susceptibilité seraient froissées; mais ces susceptibilités naîtraient d'autant moins qu'une procédure spéciale aurait été organisée et que la durée des fonctions ministérielles aurait été plus nettement déterminée. La Chambre elle-même se laisserait moins aller à des entraînements passagers, elle réfléchirait davantage à la responsabilité qui lui incombe dans les crises gouvernementales et, le plus souvent, elle hésiterait avant de prononcer à la légère, la formule grave qui devrait précipiter le Cabinet.

C'est là un premier et précieux remède proposé aux inconvénients présentés par l'inégale longueur de ministères qui se succèdent si rapidement, mais il atténue un peu, on doit le reconnaître, les pouvoirs législatifs. Faisons remarquer, d'autre part, que ceux qui parlent de l'émoi jeté dans le pays par la chute trop fréquente des Cabinets oublient généralement de dire que les Chambres s'ajournent presque toujours à des dates très rapprochées pour bien indiquer le désir qu'elles ont de voir apporter une prompte solution à la crise ouverte. On prétend aussi que des chutes ministérielles répétées peuvent déterminer dans les pays où le chef de l'État est élu, une crise présidentielle. Cela est possible, mais cela sera toujours fort rare. Ce qu'on oublie par exemple de rappeler, et cela servira de contre-partie, ce sont les inquiétudes et les émotions auxquelles donne naissance la chute toujours retentissante des ministères de trop longue durée. Le peuple croit alors facilement à une révolution et au bouleversement de l'ordre établi parce qu'il s'est habitué à considérer comme indispensables et comme indissolublement liés au maintien d'un régime, des hommes qu'il aime ou non, mais qu'il a vus au pouvoir depuis dix, quinze ou vingt ans, c'est-à-dire depuis qu'il a lui-même accédé à la vie électorale et politique. Si l'on reproche au régime parlementaire les crises fréquentes auxquelles il donne ouverture, on lui reproche aussi dans une autre opinion ou peut-être dans la même car on n'en est pas à une contradiction près, de faire quelquefois tout au monde pour s'y soustraire et on déclare qu'il est inadmissible qu'un ministère puisse se sauver lors d'un vote délicat avec les voix de ses propres membres. La chose, en effet, s'est produite, mais tout Cabinet qui n'est resté debout qu'à la faveur de ses propres suffrages, a simplement retardé l'heure de sa chute.

[illegible] a proposé comme moyen terme de donner [illegible] État le pouvoir de nommer des ministres ina-[illegible] certains autres resteraient soumis aux [illegible] des courants politiques. On a déposé maint pro-[illegible] ayant pour objet de soustraire à la responsa-[illegible] ministérielle le ministre de la Guerre et celui de la Ma[illegible] sont incomplets : pour être parfaits, il [illegible] embrassassent le ministre des Finances et [illegible] Affaires étrangères qui ont besoin d'une stabilité [illegible] grande, et puis une fois dans cette voie pour-[illegible] s'arrêter ? Il y a de fort bons arguments à [illegible] faveur de la stabilité des ministres de l'Intérieur [illegible] Travaux publics et ainsi de tous les autres. Sans comp-[illegible] des ministres de la Guerre et de la Marine [illegible] en quelque sorte inamovibles et placés [illegible] la volonté des Chambres, il serait loisible à ces [illegible] avec quelque germe d'ambition personnelle [illegible] politique de contribuer à changer à leur [illegible] profit la forme de tout gouvernement établi. Les [illegible] sans discuter aux ordres du ministre ; [illegible] donc un jour se voir contraintes de mar-[illegible] des institutions établies plutôt qu'à celle des [illegible]. Des exemples choisis en Europe et dans [illegible] exemples que personne n'a oubliés for-[illegible] plus forts que tous ceux qu'on [illegible] contre la situation prépondérante et au-[illegible] lorsqu'il a été question d'instituer en [illegible]. Il est probable que si [illegible] dans les pays où ces [illegible] jamais vu le jour et [illegible]

[illegible] Gouvernement parle-[illegible] com-[illegible] ministériels, ce qui met [illegible] des ministres [illegible] n'en pas dou-[illegible]

[illegible] que Prevost-Paradol, on ne [illegible] de reconnaître que les change-[illegible] le fâcheux effet d'amener

[illegible] les pro-[illegible] égalitaires.

trop souvent au pouvoir des gens qui ne sont faits ni pour plaire au peuple, ni pour réussir dans leurs nouvelles fonctions, que tel qui, la veille, était commerçant, médecin, avocat, fonctionnaire d'un ordre spécial, devient le lendemain chef d'un département ministériel dont il ne connaît que très superficiellement les grandes lignes et les divisions, que tout cela, il faut l'avouer, est fort regrettable si le nouveau titulaire n'a aucune faculté d'assimilation. Cependant si on admet tant soit peu le principe du système parlementaire, on sera forcé de reconnaître qu'il n'en peut être autrement et pour rendre hommage à la vérité, il convient de reconnaître que le mal a été singulièrement exagéré.

En effet, on trouvera toujours des hommes spéciaux pour les ministères de la Guerre et de la Marine. On trouvera, disons-nous, dans tous les partis un général et un amiral pour le premier et le second de ces départements, si on veut y placer des hommes de carrière et non des ministres civils. Quant au ministère de l'Intérieur, il n'est jamais impossible de lui désigner comme titulaire, un homme énergique, disert sinon éloquent, rompu aux affaires politiques ou possédant au moins le sens profond des choses de la politique, au courant des hommes et des faits, mais la difficulté naîtra peut-être lorsqu'il s'agira de choisir le ministre des Finances, c'est-à-dire un homme en pleine possession des questions multiples de son service et investi de la confiance de la haute comme de la petite finance. Plus difficile parfois sera le choix du ministre des Affaires étrangères. Des qualités multiples sont nécessaires pour remplir ce poste délicat et on verra souvent plusieurs générations d'hommes d'État se succéder avant qu'on en ait rencontré un qui puisse réunir en même temps et la faveur de ses collègues des Chambres, qui ont sur lui un droit de contrôle permanent quoique éloigné et celle des représentants des puissances étrangères avec lesquels il entretient des rapports plus suivis et souvent plus délicats encore. Diplomate consommé à l'intérieur comme à l'extérieur, parlementaire fin et délicat, le ministre des Affaires étrangères est évidemment celui qui a à supporter la plus lourde tâche dans le Cabinet après le président du Conseil. Tact exquis, connaissances étendues et variées, discrétion à toute épreuve, habileté de tous les instants, éloquence persuasive, il doit tout posséder sous peine de tout compromettre : les intérêts les plus chers du pays aussi bien que ceux de ses nationaux à l'étranger. Il

[illegible] dans ses en-
[illegible] sa propre perte
[illegible] occasionner celle de
[illegible], ce qui est tout.
[illegible] le sait, la direction
[illegible]gues et sa responsabi-
[illegible] les choisit mal. Son
[illegible] l'on peut s'exprimer
[illegible]mentaire. De lui tout
[illegible] ouvrière. Mais c'est
[illegible] moment du pays.
[illegible] exiger de lui, le choix
[illegible]ment le plus facile de
[illegible] qui triomphe à tou-
[illegible], entre lesquels il
[illegible] choix, et les prési-
[illegible] lesquels il fait tou-
[illegible] les démarches qu'il
[illegible] avoir été pressentis
[illegible] affaires publiques.
[illegible] ministère, nous le
[illegible] perturbations bien
[illegible] partout ailleurs.
[illegible]

M. Bagehot, lord Cranborne ne songeait pas plus à devenir secrétaire de l'Inde qu'à se faire agioteur. Jamais il ne s'était occupé de la question indienne et cependant l'opinion publique accueillit favorablement son entrée aux affaires, et il ne s'en est pas plus mal tiré qu'un autre. » Ce sera là la solution quand on n'aura pas ou qu'on ne voudra pas d'hommes spéciaux.

En tous cas, et grâce au contrôle permanent exercé sur les ministres, et rigoureux par les Chambres, un homme d'État au-dessous du médiocre ne pourra occuper longtemps le pouvoir. Cet avantage n'existe ni dans les monarchies à peine constitutionnelles comme la Prusse, ni dans les régimes absolus, ni même dans le système américain où le chef de l'État, ayant la plénitude de la puissance exécutive, peut toujours choisir et maintenir en fonctions les conseillers qu'il préfère; là, capables ou ignorants, ils sont avant tout les préposés éminents d'un chef unique et suprême.

La troisième grande objection formulée contre le gouvernement parlementaire c'est qu'aucun ministre n'étant assuré d'être au pouvoir le lendemain ne saurait nourrir de grands projets, ni élaborer des plans d'ensemble ou de longue haleine. Ces considérations pour vraies qu'elles puissent paraître en principe, sont démenties par les faits. On n'a qu'à se tourner vers l'Angleterre pour en acquérir la preuve et, sans même traverser le détroit, il suffit d'examiner ce qui s'est passé, ce qui se passe journellement chez nous. La succession des ministres, trop nombreuse à coup sûr, qui ont occupé le ministère de la Guerre a-t-elle porté, en effet, quelque atteinte à l'unité de notre œuvre militaire? a-t-elle empêché son succès, succès si éclatant qu'il a éveillé les jalousies et les convoitises de certaines nations étrangères? Le passage trop rapide de certains hommes d'État de valeur égale ou inégale, il est vrai, a-t-il empêché la promulgation en France de lois qui sont l'honneur du pays? Qu'il y ait eu des instructions en sens contraire, des façons différentes d'envisager ces instructions ou d'interpréter les textes, le fait est hors de doute; mais ces contradictions de détail ont-elles eu quelque action sur la marche générale des affaires d'un département? Non assurément; l'ensemble de nos lois sur le budget de l'armée, sur le recrutement, sur l'armement des frontières et sur la réfection de notre matériel de guerre s'en est-il ressenti? En dépit de leurs imperfections secondaires, ces textes législatifs ne constituent-ils pas le plus remarquable assemblage de lois militaires moder-

On dit aussi que les ministres ne songent qu'à faire leurs affaires personnelles; pour un peu, on ajouterait qu'ils dilapident couramment à leur profit les fonds de l'État; qu'ils sont tous traîtres, concussionnaires ou prévaricateurs, cela sans tenir compte de ce fait qu'aucun régime ne comporte un contrôle plus étroit que le régime parlementaire, puisque dans cette forme de gouvernement, le contrôle est triple et permanent. Qu'il y ait eu parmi les ministres comme parmi les membres des autres classes de la société, des hommes d'une honnêteté douteuse, le point n'est pas discutable, mais cela doit plus être imputé aux hommes qu'au régime. On trouve des gouvernants tarés partout, aussi bien dans les régimes absolus et dans le régime américain que dans tout autre.

Ce n'est pas tout, les ministres ne déposent, paraît-il, que des projets de loi dictés par leur propre intérêt, celui de leurs comités, ou de leurs amis. Du bien public, ils n'en ont cure; du peuple, ils ne s'en soucient point. Mais alors à quoi servent les Chambres, expression perpétuellement renouvelée de l'opinion publique. N'entrevoit-on donc pas que l'intérêt bien entendu des membres du Parlement, en mettant même de côté leur amour de la chose publique, c'est de conformer leurs désirs à ceux de leurs électeurs et de s'identifier avec eux, pour assurer leur propre réélection. Pense-t-on en vérité qu'ils vont la sacrifier de gaîté de cœur pour servir les intérêts d'un ministre, seconder ses projets personnels ou ceux de ses amis. C'est, en vérité, faire montre d'une bien grande naïveté, c'est faire étalage d'une bien grande ignorance du cœur humain que d'avancer de semblables assertions; pour être admissibles, ces attaques devraient être ainsi complétées; c'est que tout ministre devra non seulement posséder le pouvoir, mais une fortune ou des fonds suffisants pour corrompre un Parlement en bloc : les ministériels aussi bien que les douteux et les adversaires; les feuillants aussi bien que la plaine et la montagne, et acheter le silence des uns et des autres. Or, en admettant, au pis aller, que des tentatives malhonnêtes puissent se produire, elles n'auront jamais d'action que sur un nombre fort restreint de personnes et la majorité en dévoilant ces turpitudes fera certainement prompte justice du ministère ou du ministre coupable, en le renversant d'abord et en le traduisant ensuite devant les juridictions qu'implique la faute commise.

Ces arguments antiparlementaires ne paraissant plus suf-

... d'invoquer le suivant : les
... que pour atteindre à des
... plus stables. La vérité est
... ministres accepter au sortir de
... des Chambres, une ambassade.
... gouvernement général, on a
... gagner sans bruit et sans éclat
... s'asseoir modestement, mêlés
... ignorés des masses, mais tou-

... les ministres parlementaires
... les commissions perma-
... ministère, jamais ils ne pren-
... demandent, c'est par pure
... uniquement pour paraître ...
... les consulter. Quant
[illegible]

multiplier l'épreuve et de ne consulter les électeurs qu'à des intervalles espacés, pour ne pas énerver les masses et agiter l'État.

Quant à ce qui est de l'argument tiré de l'existence de la solidarité constitutionnelle entre les ministres parlementaires, rien n'est moins fondé? Si elle a les inconvénients signalés, elle présente aussi cet avantage d'assurer la réalité et le partage égal et nécessaire des responsabilités.

Continuant notre examen des objections faites contre le parlementarisme, nous relevons celle-ci encore : c'est que les ministres ne sont pas faits pour les ministères, mais que les ministères sont faits pour eux. Fonctionnaires appelés à donner l'exemple, ils considèrent, on l'affirme encore, la besogne avec dédain. Ce qu'ils veulent : c'est le titre, c'est la possession, c'est la jouissance du pouvoir, ce sont ses conséquences enviées : fêtes, plaisirs et jeux heureux de Bourse; au reste, des ministères, on en décrète tous les jours de nouveaux pour en investir des créatures et des amis dont on escompte les services futurs ou dont on a à récompenser les services passés, tous gens dont on a à cœur d'acheter le concours d'influence ou le concours de groupe. Comme on le remarquera, cette argumentation procède toujours du même mode de discussion; arguer d'un fait isolé et le grossir pour que le grand public se méprenne et conclue comme sur le *quod plerumque fit*. C'est ce qu'on appelle en logique tenter la preuve par l'*erreur de l'accident*. Eh oui! assurément, des faits semblables à ceux que l'on avance ont pu se produire, mais ils sont heureusement assez espacés pour qu'il n'y ait pas lieu de s'en préoccuper. Et puis la question doit être, ce semble, autrement posée. Le chef de l'État a-t-il choisi constitutionnellement le chef du Cabinet et celui-ci à son tour a-t-il librement et constitutionnellement désigné ses collaborateurs? alors on n'a point à se préoccuper du motif qui a présidé à ses choix. C'est aux Chambres de juger s'il a agi sagement, à elles de le maintenir ou de le renverser. Quant à ce qui est de la création de ministères surnuméraires dans le but unique d'investir des favoris ou des créatures, c'est bien plutôt dans certains gouvernements absolus ou à tendances absolutistes que ce reproche recevrait sa confirmation; qu'on jette, en effet, ses regards autour de soi, trouve-t-on donc beaucoup de ministères fondés en vue d'un homme spécialement déterminé, cet homme serait-il même désigné par la voix publique,

[illegible] de préférence à tout autre? Ne [illegible] ministères toujours les [illegible] les pays : les Beaux-[illegible] P[illegible] P[illegible]? Quant à l'Agricul[illegible] partout où elle n'existe [illegible] convaincre qu'à lire les [illegible] connaissance des pétitions [illegible] Angleterre et aux États-Unis. [illegible] Ne [illegible] pas depuis de longues [illegible] F[illegible] ministère des Colonies. A-t-il été créé? [illegible]? Et ceux qui les convoi[illegible]? On le voit, les assertions des [illegible] des régimes anti-parlementaires ont grand besoin [illegible] bénéfice d'inventaire, aussi bien [illegible] que celles qu'ils essaient de [illegible] par exemple, que les chutes ministérielles [illegible] des perturbations considérables dans le [illegible] des finances et dans celui des affaires, que la Bourse baisse [illegible] chaque changement de Cabinet, mais la proposition retournée par voie de rétorsion aurait bien plus de chances d'être adoptée! Combien de retraites ministérielles ont été saluées par la hausse des fonds publics et des valeurs cotées, et combien d'avènements de Cabinets par le relèvement des cours! La parole attribuée au baron Louis : « Faites de la bonne politique, je ferai de bonnes finances, » sert bien toujours de règle au monde des affaires.

Mais ce n'est pas tout : le régime incriminé est soupçonné de desseins plus noirs encore. Un ministère parlementaire est toujours, on l'assure du moins, un ministère éventuel de dissolution prêt à recourir à cette mesure extrême pour rétablir par tous les moyens légaux ou autres son influence et son pouvoir? Cette assertion n'est appuyée d'aucune espèce de preuves, bien qu'elle ait fait son chemin chez certains publicistes. Elle ne mérite pas plus de créance que cette définition tombée un jour du haut de la tribune : « Le régime parlementaire est une vaste machine qui se meut bruyamment dans le vide. » On n'a pour se convaincre du contraire qu'à prendre *Hansard*, les *accounts and papers* de l'Angleterre, les *moniteurs*, et les *officiels* français ou étrangers et alors on n'accusera plus le régime, mais le formalisme, la procédure, les longueurs dont il est entouré car c'est de là seulement que vient tout le mal.

Une seule peut-être parmi toutes les attaques dirigées contre le gouvernement parlementaire, a un caractère de vérité et encore convient-il de ne pas l'exagérer, c'est celle qui a trait à l'influence des crises sur les relations diplomatiques. Oui, très certainement la direction imprimée aux affaires internationales doit être une et constante; il est donc à redouter que la moindre modification apportée à la direction de la politique extérieure n'entrave des négociations importantes, ne les empêche d'aboutir et ne donne en même temps naissance à des sentiments de défiance de la part des Cabinets étrangers. Mais encore ce péril est-il bien moindre dans les Etats à forme parlementaire que dans ceux où existe la séparation absolue des pouvoirs? La puissance qui traite avec les Etats-Unis, au moment où le mandat du président va expirer, est-elle donc en bonne posture? et quand les bases du traité une fois jetées, il lui est encore nécessaire de recourir à la haute approbation du Sénat, sa situation est-elle en vérité si enviable? Le point est hors de doute, c'est avec les gouvernements absolus s'ils sont honnêtes que les puissances étrangères ont les plus sérieuses garanties dans les négociations qu'elles poursuivent; mais alors quels gages ont les peuples représentés par ces gouvernements autocratiques que les négociations engagées leur sont réellement profitables, puisque tout réside dans la sincérité de gouvernements qui peuvent indifféremment être bons ou mauvais, le contrôle n'existant pas. Au surplus, cet argument tiré des considérations diplomatiques et qu'on dirige contre le régime parlementaire est devenu spécieux étant donnée l'organisation des Etats parlementaires modernes, qui ont tous un chef d'Etat permanent à leur tête. C'est, en effet, ce chef d'Etat estimé et honoré qui résume le pays tout entier aux yeux des puissances étrangères; c'est lui surtout qu'elles connaissent et reconnaissent; que les ministres des Affaires étrangères changent ou demeurent, c'est toujours sur lui qu'elles ont les yeux fixés pendant toute la durée du règne s'il s'agit d'une monarchie, pendant sept ans s'il s'agit de la France, pendant quatre ans s'il s'agit des État-Unis, pendant un an s'il s'agit de la Suisse.

Voilà dans leur vérité les objections et les arguments qu'on a soulevés contre le système représentatif et contre sa forme la plus affinée : le régime parlementaire ; en regard nous avons placé ses conséquences heureuses, ses effets salutaires, une réfutation de la plupart des griefs, nous ne disons

[illegible] dans [illegible]

[illegible] Nous [illegible]

[illegible]

tements politiques et si la stabilité gouvernementale existe, la stabilité législative est aussi assurée dans ces États puisque l'exécutif ne possède point le droit de dissolution des Chambres. Ce système serait donc de tous points excellent si, par un retour prévu, des conflits sans fin entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif radicalement séparés n'étaient à redouter et si la somme des responsabilités exécutives n'étaient si minimes. En formulant ainsi, il n'est bien entendu question que des États américains seuls, puisqu'en Suisse, le pouvoir législatif pénètre si profondément le pouvoir exécutif que celui-ci n'est plus qu'une émanation du pouvoir législatif, sa représentation exécutive et qu'il a plutôt des pouvoirs délégués que des pouvoirs propres. Dans ces deux catégories d'États et surtout dans le dernier, la participation du peuple au vote de certaines lois est, d'ailleurs, constitutionnellement réglée. C'est même là ce qui donne un caractère démocratique accentué aux républiques de l'Ancien-Monde et à la Suisse, et pourquoi le *referendum* y a-t-il été établi? c'est parce que ces États forment des républiques fédérales et que, reposant sur les principes les plus divers et quelquefois le plus en antinomie quant aux races, aux mœurs, aux traditions, aux tendances et aux genres de gouvernement local, il était naturel, indispensable même que le peuple entier, donnât son assentiment et intervînt législativement dans des actes destinés à avoir force souveraine dans toute l'étendue de la nation et à resserrer le lien fédéral. Mais si le *referendum* procède en ligne directe de la forme fédérale, d'où provient elle-même cette forme politique? De la diversité originelle des peuples qui composent l'État où elle est en vigueur. C'est ce qui a eu nécessairement lieu aux États-Unis, il y a cent ans, lors de sa fondation, et en Suisse, il y a quelques siècles, alors qu'elle se confédérât. Les peuples qui formaient ces pays neufs étant de tempéraments très distincts et de traditions politiques distinctes aussi, voulurent conserver chacun la forme de gouvernement particulier, qui leur agréait, sauf à accepter de faire partie d'une nation dont ils concourraient à voter les lois. Si donc le *referendum* n'a pas été établi dans les pays uns dans leur origine comme la France, l'Angleterre, l'Italie ou l'Espagne, c'est parce que toutes les lois s'y sont appliquées immédiatement à tous, qu'il n'y a jamais existé d'États dans l'État mais seulement des unités administratives superposées, c'est

aussi parce qu'un agent du pouvoir central y a toujours représenté chacun des chefs de départements exécutifs dans les circonscriptions établies.

En présence des deux formes de gouvernements : parlementaire et antiparlementaire, une tentative de conciliation des deux systèmes a été ébauchée au Mexique. Dans ce pays comme dans quelques autres de l'Amérique et de l'Europe, la Norvège, par exemple on a, en accordant l'entrée des Chambres aux ministres, tenté de tempérer, tout en les maintenant séparés, les rapports qui peuvent exister entre les deux pouvoirs, mais le Mexique n'a pas été au delà, sa structure fédérale calquée sur celle des États-Unis s'y opposant.

Quant aux États germaniques, ce sont des États d'origine identique, il ne pouvait donc y être question de fédéralisme et encore moins de *referendum*. Aussi bien quand on parle de la fédération des États allemands, on joue sur les mots ou bien l'on se montre insuffisamment pénétré de la valeur du terme. Non! l'Empire d'Allemagne n'est pas une fédération puisque en dépit de l'hégémonie de la Prusse, chaque pays a conservé son souverain. Il forme simplement une confédération d'un ordre spécial maintenue apparemment par une assemblée de fonctionnaires qui n'a de fédéral que le nom et qui repose seulement sur le double principe de la communauté des intérêts militaires et douaniers. Si les États allemands n'ont pas adopté le régime fédéral, ils n'ont pas davantage accueilli le régime parlementaire. Ils sont restés à mi-chemin et s'en sont simplement tenus à la forme la plus rudimentaire du parlementarisme. Le souverain est bien irresponsable mais les ministres le sont presque toujours aussi, car si leur responsabilité est inscrite dans les lois, si les Chambres en sont les juges, le souverain en est le dispensateur puisqu'il accorde ou non aux Chambres les suites de leurs votes en ce qui concerne les ministres. Ce système de Gouvernement ne peut être comparé qu'à celui des premiers temps de la Restauration française. C'est le régime des Chartes appliquées dans un esprit constitutionnel autoritaire, régime où le pouvoir des Chambres des députés est presque toujours neutralisé par celui des Chambres hautes recrutées au gré du chef de l'État et composées comme de véritables assemblées féodales, de princes des maisons souveraines, de prélats, de seigneurs médiatisés, de dignitaires et d'officiers de la Couronne, des chefs des familles princières.

A côté de l'Allemagne subsiste l'agglomération austro-hongroise. Elle vit sous l'empire d'un régime propre qui ne peut prendre place parmi les formes gouvernementales proprement dites. Le *dualisme*, en effet, est une sorte d'union personnelle, mais avec cette différence que les pays à union personnelle n'ont rien de commun que la communauté de la Couronne et qu'ils s'administrent autonomiquement, leurs ministères et leurs assemblées restant distincts, tandis que dans le dualisme on superpose aux assemblées et aux ministères autonomes, une troisième assemblée formée par voie de délégations et un troisième ministère qui forme le Gouvernement central. C'est, en outre, une mesure de précaution d'ordre spécial en face des tendances opposées qui s'élèvent de toutes parts dans un pays aussi profondément disparate que l'Autriche-Hongrie. Aussi le dualisme finit-il par y apparaître surtout comme un *modus vivendi* entre peuples qui n'ont rien d'unitaire et qui plutôt divisés n'ont aucune propension à se fédéraliser entre eux. La responsabilité ministérielle est d'ailleurs compatible avec le régime du dualisme. Elle existe constitutionnellement et ses conséquences ont été parfois appréciables.

Reste la Grèce; elle a adopté un régime bien personnel car une Chambre unique y exerce un contrôle parlementaire sur les ministres, quoiqu'elle n'affecte en rien les allures d'une Convention nationale.

Reste encore le Portugal qui se distingue des autres nations d'une façon si particulièrement remarquable et originale par la reconnaissance de trois pouvoirs distincts dans l'État, l'institution d'un quatrième en faveur du souverain et l'étendue considérable qu'il donne aux attributions propres de la Chambre des députés.

Restent enfin les États scandinaves; là, on a recherché la sincérité absolue par la multiplication des contrôles. Contrôle réciproque des agents exécutifs les uns sur les autres par l'exercice collectif du pouvoir, contrôle des Chambres sur les ministres, contrôle permanent des ministres par un comité spécial tiré des Chambres, irresponsabilité du souverain coexistant avec le contrôle de certains de ses actes par les ministres qui ont à leur disposition des moyens propres pour en empêcher l'exécution. Tels sont les procédés de Gouvernement usités en Suède et en Norvège que relie simplement une union personnelle.

Ce sont aussi, quoique avec quelque différence, ceux que pratique l'héroïque petit peuple danois, le glorieux vaincu de Düppel. Il faut, pour rester vrai, ajouter que les contrôles multiples qui environnent les membres des gouvernements scandinaves sont plutôt destinés à leur faire encourir des responsabilités pénales que des responsabilités politiques. Cette dernière sorte de responsabilité étant d'ailleurs rarement appliquée sauf peut-être en Norvège où l'esprit démocratique est aussi puissamment développé que le sentiment particulariste.

Si l'on se place maintenant au point de vue de l'ethnographie et de la distribution géographique, on remarquera que les pays de l'ouest et du sud, ceux d'origine anglo-saxonne et de langue romane ont donné leurs préférences au régime parlementaire; les pays d'origine tudesque situés dans l'Europe centrale, au régime représentatif rudimentaire; les pays voisins de l'Orient asiatique et de race conquérante, au gouvernement absolu, les États scandinaves du nord séparés de toutes les nations par leurs origines et leur situation topographique, un système tout à fait séparé aussi; les pays neufs enfin, ceux de races et de tendances diverses, le régime fédéral et le *referendum*.

Et maintenant quelle conclusion générale tirer de tout ce qui précède? C'est que partout, dans chaque État, on s'est étudié par les procédés les plus divers, il est vrai, à implanter définitivement des gouvernements en correspondance de plus en plus étroite avec le génie national. Mais le succès a-t-il couronné tous ces patients efforts? Pour un certain nombre de cas, il faut répondre résolûment, non! C'est peut-être cette manière d'envisager les résultats obtenus, cette considération qu'aucun gouvernement n'est parfait, que quelques-uns seulement sont entourés d'une certaine somme de qualités efficientes nécessaires à tout bon régime politique qui a fait dire à un homme d'État anglais, sir Cornewal Lewis que « le meilleur gouvernement, c'est le moins mauvais. » Cette assertion est inadmissible aussi bien comme concept initial que comme solution, elle n'est tout au plus que l'expression d'un scepticisme raisonné ou d'un découragement profond. Quelle qu'en soit la cause, elle ne saurait être adoptée par aucun esprit réfléchi, convaincu et sincère.

Non! le meilleur gouvernement n'est pas le moins mauvais.

Le meilleur gouvernement, c'est celui qui repose sur la majorité des suffrages et qui fait appel au concours de tous, c'est celui dans lequel les citoyens ont une notion nette de la patrie et une autre notion, celle du Chef de l'État, celle-là aussi profondément respectueuse, mais de tous points distincte de la première, le meilleur gouvernement, c'est celui où prospèrent les lois de liberté, de démocratie et d'économie sociale, celui où le Chef du pouvoir exécutif et le ministère jouissent de cette durée mesurée qu'assure une sage stabilité gouvernementale, celui encore où les espèces de responsabilités, celles du chef de l'État aussi bien que celles des ministres sont nettement déterminées de manière à ne laisser aucune porte ouverte à l'arbitraire exécutif ou législatif, le meilleur gouvernement enfin c'est celui où existe un pouvoir fort, un ministère dont rien ne vient entraver l'indépendance, un Cabinet composé des plus dignes, revendiquant hautement la responsabilité de ses actes en face d'assemblées fortes et libres comme lui et qui possède au sommet un chef d'Etat, arbitre éminent du droit et de la légalité. Or, c'est encore dans le gouvernement parlementaire que se trouvent réunies la plus grande somme de ces qualités si quelques-unes d'entre elles lui font encore défaut. C'est donc ce gouvernement qu'il faut maintenir, mais tout en rendant ses applications plus sereines et plus élevées parce qu'il a assuré à l'Angleterre et à tant d'autres Etats une ère déjà longue de prospérité et de gloire, à notre patrie l'affranchissement après la servitude, la liberté après l'oppression, le relèvement après la défaite, des institutions grandes après le renversement de régimes qui, en dépit de leurs apparences de force étaient éminemment fragiles et instables. Réformer encore, améliorer toujours, voilà la tâche à laquelle devront s'adonner les ministères qui se succéderont.

Alors, quand par une politique étudiée, les gouvernements se seront familiarisés avec les règles approfondies d'un parlementarisme délicat et à l'abri de tout reproche, quand ils se les seront appropriées et se seront partout identifiés avec leur œuvre, la déférence que le peuple doit aux pouvoirs qu'il a établis se trouvera encore agrandie et fortifiée; il sentira sans doute qu'en faisant acte de soumission raisonnée envers l'autorité publique, c'est à lui-même qu'il donne un gage de sa liberté et qu'il rend hommage. A ce moment et

Ce sont aussi, quoique avec quelque différence, ... pratique l'héroïque petit peuple danois, le glorieux ... de Düppel. Il faut, pour rester vrai, ajouter que les ... multiples qui environnent les membres des gou... scandinaves sont plutôt destinés à leur faire ... responsabilités pénales que des responsabilités ... Cette dernière sorte de responsabilité étant d'ail... appliquée sauf peut-être en Norvège où l'esprit ... est aussi puissamment développé que le senti... lariste.

Si l'on se place maintenant au point de vue ... phie et de la distribution géographique, on ... les pays de l'ouest et du sud, ceux d'origine ... de langue romane ont donné leurs préfér... parlementaire; les pays d'origine tudesque ... rope centrale, au régime représentatif rudim... voisins de l'Orient asiatique et de race com... vernement absolu, les États scandinaves ... toutes les nations par leurs origines et leur ... phique, un système tout à fait séparé au ... enfin, ceux de races et de tendances diver... ral et le *referendum*.

Et maintenant quelle conclusion géné... qui précède? C'est que partout, dans ce ... étudié par les procédés les plus divers, ...éfinitivement des gouvernements ... ...ite avec le génie na...

Page 139, ligne 16 : En Roumanie, on distingue les portefeuilles de l'Intérieur, des Affaires étrangères, des Douanes, des Finances, de la Guerre, de la Justice, des Travaux publics, de l'Instruction publique.

Page 140, ligne 2 : La République du Salvador a réparti tous ses services entre quatre ministères qui, pour présenter apparemment quelque confusion, n'en ont pas moins un caractère fort économique. Ce sont les suivants : 1° Affaires étrangères, Justice et Grâces; 2° Finances, Crédit public, Guerre et Marine; 3° Intérieur et Travaux publics; 4° Instruction publique et Bienfaisance. Les ministères des pays avoisinant cet Etat présentent beaucoup moins d'intérêt.

Page 141, ligne 9 : En supprimant le 22 décembre 1885 le Conseil d'État et les charges de grand chancelier de l'Empire, de ministre de droite, de ministre de gauche et de membres du grand Conseil, des lois impériales ont institué une nouvelle répartition des services gouvernementaux au Japon. Bien que ces divisions ministérielles ne présentent rien de particulier, il convient de les faire connaître en raison même des progrès incessants accomplis par cette nation, de sa puissance croissante, de son identification de jour en jour plus complète avec les sciences et les arts de l'Europe. Voici les dénominations des chefs des départements japonais. A côté d'un *premier ministre*, président du Conseil avec ou sans portefeuille on distingue les ministres des Affaires étrangères; de l'Instruction publique; des Communications; de la Marine; de l'Agriculture et du Commerce; de la Guerre; de la Justice; de l'Intérieur; de la Maison impériale; des Finances. La responsabilité de ces ministres est individuelle.

Page 142, ligne 2, *au lieu de :* il y ait, *lire :* il y eût.

Page 196, ligne 30 : Parmi les autres fonctions attribuées au Conseil des ministres français, on peut citer son intervention obligatoire quand une mesure définitive doit être prise contre un conseil municipal. Un corps municipal, en effet, ne peut être dissous que par décret rendu en Conseil des ministres (Loi de 1884, art. 43).

Page 198, ajouter à la note : Le Cabinet anglais qui n'est plus présidé par le souverain depuis Georges I[er] ne forme pas davantage un corps reconnu. Il en résulte que ses décisions ne peuvent être officiellement rendues en son nom. Elles le sont

a sous son autorité une Haute-Cour de justice, et des chefs de départements parmi lesquels le surintendant général de l'instruction publique, le géomètre général, une Chambre des comptes, un trésorier général, un directeur des douanes et impôts, un directeur de l'enregistrement, un président du Conseil pupillaire, un inspecteur général des travaux publics, le maître général des postes, un directeur des télégraphes, un commandant de la force armée.

L'organisation de la République Sud-Africaine ou du Transvaal est presque entièrement semblable à celle de l'Etat libre d'Orange comme on va en juger. Cette République renferme un Conseil exécutif composé de cinq membres parmi lesquels sont compris : le vice-président de la République, un secrétaire d'Etat, un secrétaire du gouvernement, le général en chef surintendant des affaires indigènes. Ce Conseil exécutif a sous ses ordres les chefs de départements suivants : un Trésorier général, un auditeur général, un registrateur général, un géomètre général; un ingénieur en chef; un inspecteur général des douanes; un directeur de l'imprimerie de l'Etat, le surintendant de l'instruction publique, le président du département sanitaire, le chef de l'administration des mines, le directeur des télégraphes et le maître général des postes.

Page 214, ligne 16 : Le canton de Neufchâtel n'est plus représenté à l'heure actuelle au Conseil fédéral, c'est un autre canton français, celui de Genève, qui a obtenu son siège. Rien n'est changé par suite dans la proportion attribuée précédemment aux cantons et particulièrement à ceux de la Suisse romande.

Page 216, ligne 25 : Les Chambres agissent vis-à-vis du Conseil fédéral par voie de postulats. C'est ainsi que des postulats émanés des Chambres à la date du 24 juin 1889 invitent le Conseil fédéral à rechercher les modifications ou améliorations à apporter à telles lois, à procéder à une enquête, à soumettre des rapports, à présenter des propositions sur tel objet, à étudier telle question.

Page 232, ligne 39, *au lieu de :* demandant, *lire :* en demandant.

Page 233, ligne 23, supprimer les mots : en vérité.

Page 237, ligne 11, *au lieu de :* ait, *lire :* eût.

Page 239, ligne 26, *au lieu de :* . Quoique, *lire :* , quoique.

Page 240, ligne 20 : Le Conseil d'Etat, par un arrêt en date du 21 février 1890, a décidé qu'il n'appartient pas aux ministres de déléguer, hors des cas prévus par la loi, une partie quelconque du droit de décision dont ils sont investis. Par suite, une dépêche signée par un chef de Cabinet de ministre ne constitue pas une décision susceptible d'être déférée au Conseil d'État, alors même qu'elle porte la mention « pour le ministre et par autorisation. »

Un autre arrêt du Conseil d'État du 25 juillet 1890 avait déjà établi qu'un sous-secrétaire d'État, dans l'espèce celui de la Guerre, n'était nullement fondé à prendre des décisions au nom du ministre.

Page 240, à la note, *au lieu de :* sceaux, *lire :* sceaux, des.

Page 241, ligne 5, *au lieu de :* dans une société libre il n'y a pas non plus de, *lire :* mais dans une société libre il ne saurait y avoir non plus.

Page 248, ligne 10, *au lieu de :* au cas de, *lire :* en cas de.

Page 259, ligne 32 : Les ministres n'ont pas la liberté d'organiser à leur guise les services qui dépendent d'eux. Une loi du 29 decembre 1882 porte que tout texte relatif à l'organisation centrale d'un ministère sera rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

Page 260, ligne 32 : Tous les pays ont des fonds secrets. Sous ce nom ou sous celui de *secret service* en Angleterre, on en constate l'existence aussi bien dans les budgets des États libres, comme la Belgique, que dans ceux des États les moins libéraux comme les Etats allemands. Apparemment, toutefois et budgétairement parlant, ils semblent n'exister ni en Suède, ni en Norvège, ni aux États-Unis. Les fonds secrets sont presque toujours votés et leur refus est un signe manifeste de défiance à l'égard d'un ministère. En 1892, la Chambre autrichienne a refusé au Cabinet, par 167 voix contre 146 le vote des fonds secrets.

Page 273, ligne 11, *au lieu de :* et cautionnement, *lire :* et des cautionnements.

Page 274, ligne 6, *au lieu de :* de, *lire :* et de.

Page 275, ligne 27, *au lieu de :* chargé de l'apurement des injonctions, *lire :* chargé de la réception des apurements ou des injonctions.

Page 280, à la note : l'instruction publique et les cultes sont liés ensemble dans un très grand nombre d'Etats. Tous les Etats allemands, l'Autriche-Hongrie, la Grèce, les nations américaines où n'existent pas la séparation de l'Eglise et de l'Etat, d'autres encore ont adopté ce système.

Page 284, ligne 27, *au lieu de :* pourvoie, *lire :* pourvoit.

Page 284, ligne 28, *au lieu de :* semestrielles des, *lire :* semestrielles et des.

Page 289, ligne 35, *au lieu de :* d'autre, *lire :* d'un autre.

Page 291, ligne 17, *au lieu de :* est, *lire :* était primitivement.

Page 291, ligne 33, *au lieu de :* particulière, *lire :* particulière :

Page 298, ligne 3, *au lieu de :* paie, *lire :* paye.

Page 301, ligne 35 : Le dominion du Canada a bien un gouverneur général représentant du pouvoir central, mais il a aussi son Cabinet propre composé d'un premier ministre chargé des chemins de fer et canaux, et des ministres de l'Intérieur et des Affaires des Indiens; des Travaux publics; de la Justice; de la Marine et des Pêches; de l'Agriculture et statistique; des Finances; des Douanes, d'un secrétaire d'État, d'un registrar général, d'un chef des milices et de la Défense nationale.

Chacune des colonies anglaises possède des fonctionnaires d'ordre très différent quoique de rang très élevé, suivant ses besoins, ses ressources ou ses débouchés, aussi le Cabinet de nombre de colonies anglaises est-il composé de façon à étonner au premier abord par la diversité des attributions qu'on y distingue les Européens peu habitués à certaines dénominations.

Page 302, ligne 12 : Dans les *strait settlements*, le Gouvernement exerce une action directe et sans partage.

Page 309, ligne 25, *au lieu de :* établie, *lire :* reconnue.

Page 313, ligne 16 : Le *the great seal act*, en date du 24 mars 1884, a simplifié les formalités à remplir pour obtenir l'apposition du grand sceau en Angleterre. Son article 3 porte même qu'en principe et désormais aucun acte ne sera plus passé sous le sceau privé. On peut voir là une tentative, mais jusqu'ici, non suivie d'effet, de suppression de l'office de lord du sceau privé.

Page 315, ligne 16, *au lieu de :* savent donc, *lire :* savent.

[illegible] Ils n'ont pas [illegible]

[illegible] supérieur.

[illegible] responsables.

[illegible] chancelier de l'Empire [illegible] se faisait remplacer par [illegible] après avoir fait agréer son choix par [illegible] en vertu d'une loi du 17 mars [illegible] un fonctionnaire permanent [illegible] le vice-chancelier et revêt tous ses pouvoirs [illegible] *Bundesrath* et y prend rang en [illegible] de la Prusse. Il a le droit absolu de

contre-seing des actes émanés de l'Empereur, il exerce enfin la prépondérance gouvernementale et administrative. En retour, le vice-chancelier est tenu à la responsabilité même du chancelier; nous en connaissons déjà la nature et les effets. En dehors et à côté du vice-chancelier, il peut exister aussi des suppléants particuliers. Leur création comme celle du suppléant général a donné lieu aux plus vifs débats et n'a été adoptée au Reichstag qu'après une résistance opiniâtre des fédéralistes, des particularistes et des libéraux qui ont finalement été battus par les représentants de l'unité impériale.

Page 345, ligne 14, *au lieu de :* comprises, *lire :* englobées.

Page 346, à la note : Le mot loto s'emploie comme équivalent du mot loterie dans plusieurs pays.

Pages 346, ligne 12 : Le ministère des Finances en Italie présente cette particularité d'avoir six conseils d'administration : un pour chacune des branches de services qui le composent : Trésor, Domaine, Impôts indirects; Gabelles ; Dette publique et Caisse des dépôts ; Secrétariat général (Décret du 14 août 1879).

Page 352, ligne 20, *au lieu de :* plus, *lire :* il renferme plus.

Page 352, ligne 37, *au lieu de :* ministre, *lire :* ministère.

Page 354, ligne 5, *au lieu de :* accessible, *lire :* accessible aux offres.

Page 356, ligne 7, *au lieu de :* comme, *lire :* . Comme.

Page 356, ligne 8, *au lieu de :* laisse, *lire :* laisse.

Page 361, ligne 33 : Dans les villes libres de Brême, Hambourg et Lubeck, des sénateurs sont chargés des affaires étrangères.

Page 362, ligne 14, *au lieu de :* qui se décomposent, *lire :* en tête desquels viennent.

Page 367, ligne 26, *au lieu de :* la, *lire :* sa.

Page 368, ligne 39, *au lieu de :* consultatif même, *lire :* consultatif.

Page 373, ligne 32 : On peut cependant citer parmi les très nombreux Conseils permanents placés auprès des ministères en Prusse, l'important Conseil économique qui comprend trois divisions; commerce; industrie; agriculture et forêts; le Conseil supérieur de l'église évangélique; le Collège d'économie rurale; la Commission de la dette d'État, etc.

Page 375, ligne 14, *au lieu de :* faire, *lire :* formuler.

Page 381, ligne 21, *au lieu de :* possède, *lire :* renferme.

Page 383, ligne 34, *au lieu de :* intérieur, *lire :* de l'Intérieur.

Page 384, ligne 16, *au lieu de* : comme, *lire* : pour.

Page 384, ligne 37 : Par un acte en date de 1887, la Colombie a été dotée d'un Conseil d'État : cette création a coïncidé avec le retour de la Colombie au régime unitaire. Le Conseil d'État colombien possède non seulement des pouvoirs consultatifs mais aussi des pouvoirs de décision propre.

Page 389, ligne 26, *au lieu de* : au dehors, *lire* : en dehors.

Page 390, ligne 11, *au lieu de* : ses, *lire* : ces.

Page 391, ligne 19 : On rencontre encore des sous-secrétaires d'État au Japon et dans la république de l'Equateur. Mais ce sont, à vrai dire, plutôt des secrétaires généraux.

Page 395, ligne 9, *au lieu de* : A l'avènement, *lire* : Quatre ans après l'avènement.

Page 395, ligne 39. C'est par suite d'une erreur d'impression que M. Muel (*Gouvernements, etc., de la France*) indique le 12 mars 1839 comme date de l'avènement du deuxième ministère Soult, c'est 12 mai qu'il faut lire.

Page 390, ligne 25 : Le décret du 14 novembre 1881 rendu sous le ministère Gambetta avait institué un sous-secrétaire d'Etat auprès de tous les ministères, moins un ou deux.

Page 396, ligne 37 : Le garde des sceaux, ministre de la Justice, est en France, bien qu'il n'en porte pas le titre officiel, le vice-président du Conseil des ministres. Il y remplace le président du Conseil absent et tient cette prérogative de l'ancienneté même de sa charge.

Page 397, ligne 18 : le ministère Charles Dupuy a succédé au ministère Ribot le 4 avril 1893.

Page 398, ligne 28 : Depuis le commencement du siècle jusqu'à nos jours, il y a eu en Angleterre 17 ministères conservateurs et 14 ministères libéraux :

Les ministères libéraux ont été les ministères Grenville, Grey, Melbourne, J. Russel, Derby, Aberdeen, Palmerston, Comte Russel, Gladstone.

Les ministères conservateurs, les Cabinets : Addington, W. Pitt, Portland, Perceval, Liverpool, Canning, Goderich, Wellington, Robert Peel, Derby, Disraeli, Salisbury (*liberal Year book*, 1887).

Page 400, ligne 23, *au lieu de* : tombés, *lire* : les deux derniers tombés.

Page 408, ligne 15, *au lieu de :* nomination, *lire :* dénomination.

Page 408, *in fine* : On donne cependant parfois aux secrétaires des États-Unis la qualification officielle « d'honorable. »

Page 417, ligne 20 : L'influence des temps modernes a fait fléchir les vieilles coutumes en Angleterre. De nos jours, chaque nouveau Cabinet est tenu de donner connaissance aux Chambres d'une déclaration renfermant ses principes de gouvernement.

Page 418, ligne 5 : En France, c'est le président du Conseil qui donne lecture de la déclaration ministérielle à la Chambre des députés. Au Sénat, elle est généralement lue par le garde des sceaux, mais jamais par le président du Conseil. Cette différence provient de ce que la question de Cabinet souvent posée devant la Chambre, ne l'est point devant le Sénat.

Page 419, ligne 35, *au lieu de :* s'en expliquer soit devant, *lire :* s'en expliquer devant.

Page 419, ligne 36, *au lieu de :* soit spontanément lorsqu'elles, *lire :* soit spontanément, soit lorsqu'elles.

Page 425, ligne 40 : Dans les États parlementaires, il arrive fréquemment que les Chambres suspendent leurs délibérations ou lèvent leurs séances quand le Cabinet n'est point représenté lors d'une discussion importante nécessitant sa présence ou son intervention.

Page 426, *in fine :* La clôture des séances ne peut être demandée par un ministre. Dans les gouvernements parlementaires, à vrai dire, il serait en droit d'en faire la proposition en qualité de député, mais cette attitude pourrait être singulièrement interprétée, le gouvernement étant à son banc pour participer aux discussions et non pour les abréger. Au reste, plusieurs pays n'admettent de limitation d'aucune sorte aux discussions engagées. Récemment encore, en Angleterre, celles-ci pouvaient se poursuivre pendant des journées et l'on se souvient qu'en 1881 l'obstruction des députés irlandais força la Chambre des communes, qui ne reconnaissait pas encore de clôture officielle à siéger 41 heures de suite. Depuis, la clôture a été réglementairement établie dans cette assemblée.

Page 438, ligne 3, *au lieu de :* ceci, *lire :* cela.

Page 445, ligne 38, *au lieu de :* contrecoup, *lire :* contre-coup.

Page 453, ligne 18, *au lieu de :* et de clôturer, *lire :* mais seulement celui de clôturer.

Page 467, ligne 11, *au lieu de* : chargées, *lisez* : chargés.

Page 472, ligne 13. Reporter l'indice de la note 1 à la ligne 22.

Page 497, ligne 2, *au lieu de* : rendus, *lisez* : rendu.

Page 498, ligne 27, *au lieu de* : peut y être, *lisez* : peut être.

Page 502, ligne 10, *au lieu de* : [illegible] assure en même temps, *lisez* : il assure, prétend-on, en même temps.

Page 514, ligne 6, *au lieu de* : [illegible], *lisez* : [illegible].

Page 515, ligne 4, *au lieu de* : à ce propos et, *lisez* : à ce propos, le.

Page 521, ligne 23, *au lieu de* : [illegible] et la défense, *lisez* : inutilité de la défense.

Page 522, ligne 21, *au lieu de* : la raison de, *lisez* : la raison des.

Page 522, [illegible], *au lieu de* : [illegible], *lisez* : lieu de.

Page 523, ligne 17, *au lieu de* : qu'il a été acceptées qu'on leur pose, *lisez* : qu'il a été acceptée qu'on leur pose.

Page 526, ligne [illegible], *au lieu de* : qu'en [illegible] avec, *lisez* : en [illegible] qu'avec.

Page 527, ligne [illegible], *au lieu de* : [illegible], *lisez* : [illegible] de prendre.

Page 529, ligne [illegible], *au lieu de* : [illegible], *lisez* : [illegible]

Page 5[illegible], ligne 22. [illegible] dans les Chambres [illegible]-[illegible] [illegible] en Suisse, [illegible] Mexique.

Page [illegible], ligne 17, *au lieu de* : reconnaissant, *lisez* : reconnaissent [illegible].

Page [illegible], ligne [illegible], *au lieu de* : [illegible], *lisez* : [illegible]

Page [illegible], ligne [illegible] [illegible]

Page [illegible], ligne [illegible], *au lieu de* : mais [illegible], *lisez* : mais on reconnaître [illegible].

Page [illegible], ligne [illegible], *au lieu de* : [illegible], *lisez* : [illegible]

Page [illegible], ligne [illegible], *au lieu de* : [illegible] avait, *lisez* : [illegible] avait.

[illegible]

Page 557, ligne 31, *au lieu de :* en seul, *lire :* en un seul.

Page 558, ligne 18, *au lieu de :* avaient, *lire :* avait.

Page 559, ligne 10, *au lieu de :* indications, *lire :* indication.

Page 664 : Le Reichstag a subi des modifications dans sa composition depuis les élections de juin 1893. Les progressistes ont été très éprouvés, mais les socialistes ont gagné des sièges; l'Alsace-Lorraine a tenu à envoyer des autonomistes représentants de ses fidèles convictions, les guelfes, les agrariens bavarois et les Polonais ont maintenu à peu près leurs positions, pendant qu'un parti, le plus nouveau de tous, celui des antisémites, gagnait un nombre de sièges suffisant pour avoir dorénavant sa place marquée dans le *seniorenconvent*. Au demeurant et malgré les progrès de certains partis, le nouveau *Reichstag* semble posséder quoique précaire, une majorité favorable aux lois militaires.

Page 674, ligne 28 : La question de portefeuille se transforme souvent aussi en question de Cabinet par l'intervention incidente du président du Conseil qui se solidarise alors avec le ministre intéressé.

Page 675, ligne 8 : Une autre manière quoique très indirecte d'atteindre un ministère c'est de l'attaquer dans la personne de son chef envisagé non comme président du Conseil mais comme chef d'un département exécutif. Si le ministre tombe, le président du Conseil est frappé du même coup et la dislocation du ministère s'ensuit nécessairement.

Page 709, ligne 22 : Une loi sur la responsabilité des ministres a été promulguée en Grèce, les 10-22 décembre 1876.

Page 710 : Une proposition de mise en accusation du ministère Schœnborn a été repoussée en 1892 par la Chambre autrichienne.

FIN DES ADDITIONS.

INDEX ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES.

(Les chiffres indiquent la page.)

K

[illegible]

L

M

[illegible]

G

H

I

U

V

W

X

TABLE DES MATIÈRES.

CHAPITRE PREMIER.

[illegible]ITRE II.

[illegible]APITRE III.

[illegible]APITRE [illegible]

Attributions des Ministres.

CHAPITRE V.

CHAPITRE VI.

CHAPITRE VII.

Des différents modes de contrôle sur les actes des Ministres

CHAPITRE VIII.

De la responsabilité ministérielle.

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES.

BAR-LE DUC, IMPRIMERIE CONTANT-LAGUERRE.


UNIVERSITY OF MICHIGAN
3 9015 06233 8226